UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER. – FACULTÉ DE DROIT

LA DÉCENTRALISATION

au profit

DES COMMUNES

Depuis la loi du 5 avril 1884

THÈSE

pour le Doctorat (Sciences politiques et économiques)

PAR

Edmond SOULAGE

MONTPELLIER
L'ABEILLE " IMPRIMERIE COOPÉRATIVE OUVRIÈRE
14, Avenue de Toulouse, 14

1910

LA DÉCENTRALISATION

AU PROFIT

DES COMMUNES

Depuis la loi du 5 Avril 1884

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER. — FACULTÉ DE DROIT

LA DÉCENTRALISATION

au profit

DES COMMUNES

Depuis la loi du 5 avril 1884

THÈSE

pour le Doctorat (Sciences politiques et économiques)

ACAD. LAUREAT. PUBL.

PAR

Edmond SOULAGE

MONTPELLIER
L'ABEILLE " IMPRIMERIE COOPÉRATIVE OUVRIÈRE
14, Avenue de Toulouse, 14

1910

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

FACULTÉ DE DROIT

MM. VIGIÉ, Doyen, professeur de Droit civil, chargé du cours d'Enregistrement.

BRÉMOND, Assesseur, professeur de Droit administratif.

GLAIZE, professeur honoraire.

LABORDE, professeur de Droit criminel, chargé du cours de Législation et Économie industrielles.

CHARMONT, professeur de Droit civil.

CHAUSSE, professeur de Droit romain.

VALÉRY, professeur de Droit commercial, chargé du cours de Droit international privé.

PERREAU, professeur de Procédure civile.

MARGAT, professeur de Droit civil.

MOYE, professeur de Droit international public.

RIST, professeur d'Économie politique.

BARTHÉLEMY, agrégé, chargé d'un cours de Droit constitutionnel.

GIFFARD, agrégé, chargé d'un cours d'Histoire du Droit.

MORIN, agrégé, chargé d'un cours de Droit civil approfondi.

BRIDREY, agrégé, chargé d'un cours de Droit romain.

NOGARO, agrégé, chargé d'un cours d'Economie politique.

ROCHETTE, secrétaire.

MEMBRES DU JURY

MM. BRÉMOND, *Président.*

PERREAU, BARTHÉLEMY, } *Assesseurs.*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41534915_0122

LA DÉCENTRALISATION

au profit

DES COMMUNES

Depuis la loi du 5 avril 1884

INTRODUCTION

Dans un pays, dès que son territoire dépasse une certaine étendue, toutes les affaires publiques ne peuvent pas être gérées par l'administration centrale. Dès qu'on s'éloigne du centre, en effet, les besoins des individus varient ; à côté des besoins généraux, il se crée des besoins locaux, et l'autorité centrale n'est pas suffisamment avertie de ses besoins locaux ni suffisamment rapprochée pour y pourvoir. D'un autre côté, même pour les besoins généraux, l'autorité centrale n'y pourvoit que d'une manière impar-

faite, parce qu'elle est trop éloignée pour se faire obéir. Il faut donc des circonscriptions administratives locales, gérées par des autorités locales. La commune est une de ces circonscriptions, la municipalité une de ces autorités. Quels vont être exactement les pouvoirs des autorités locales sur la gestion des intérêts locaux ? tel est le problème de la décentralisation.

Mais il faut immédiatement préciser les termes de ce problème en définissant ce qu'on doit ici entendre par *autorités locales*. Ces autorités peuvent être constituées de deux façons : ou bien elles sont nommées par le pouvoir central et agissent par délégation de celui-ci, ou bien elles sont nommées directement par le corps électoral. Une législation qui confierait le soin d'administrer les intérêts locaux à des autorités locales, mais directement nommées par le pouvoir central, ne serait pas une législation décentralisatrice : toute loi qui donne aux fonctionnaires locaux nommés par l'État compétence pour régler les affaires locales ne fait pas de la décentralisation, mais seulement de la déconcentration. Il n'y a décentralisation que lorsque les affaires locales sont administrées par des autorités locales élues.

Ainsi donc quand les affaires de la commune sont toutes gérées par des agents du pouvoir central (que ces agents exercent leurs attributions au siège du gouvernement ou dans la commune),

on dit qu'il y a centralisation ; si, au contraire, ces affaires sont gérées par des représentants de la commune, on dit qu'il y a décentralisation au profit de la commune.

Ces définitions désignent la centralisation absolue et la décentralisation absolue. Ce sont là deux absolus qui ne se rencontrent pas pratiquement. En fait, il n'y a pas et il ne peut pas y avoir de régime absolument centralisé ou absolument décentralisé : dans tout système centralisateur, il se trouve toujours quelques intérêts locaux peu importants administrés directement par les représentants de la commune ; à l'inverse, dans tout système décentralisateur, l'État se réserve toujours un droit de contrôle et de décision sur les affaires communales les plus importantes.

Dans ce travail, quand nous parlerons de décentralisation et de centralisation, nous ferons allusion à des tendances vers ces absolus.

L'œuvre décentralisatrice de la loi du 5 avril 1884 est caractérisée par une modération presque excessive, d'aucuns diraient par une véritable timidité. Point n'est besoin de rappeler ici les traits par lesquels se distingue cette œuvre ; déjà la loi du 28 mars 1882 avait établi l'élection des maires ; la loi de 1884, en accordant au Conseil municipal le pouvoir de nommer des commissions ayant la faculté de siéger même

entre les sessions, institue une quasi permanence du Conseil municipal. Mais surtout elle fit reposer les pouvoirs de décision des Conseils municipaux sur un principe nouveau. D'après les lois de l'an VIII, de 1837, de 1867, les Conseils municipaux n'ont un pouvoir de décision que sur les affaires expressément et limitativement énumérées par la loi ; le droit commun est la délibération soumise à approbation.

La loi de 1884 renverse ce principe ; désormais la délibération de droit commun est la délibération définitive ; ce sont les cas dans lesquels la délibération doit être approuvée par l'autorité supérieure qui sont limitativement énumérés. Ce principe, il est vrai, subit de nombreuses restrictions, il ne s'applique évidemment qu'aux affaires d'intérêt purement communal ; encore n'est-il pas vrai pour toutes les affaires de cette nature. Toutes les affaires qui pourraient engager l'avenir financier de la commune, et plus généralement qui dépassent par certains côtés les intérêts strictement communaux, ne sont décidées par le Conseil municipal que par des délibérations soumises à approbation. Et, en fait, le nombre des délibérations soumises à approbation dépasse celui des délibérations définitives. Il n'en reste pas moins cependant que la loi de 1884 a, pour la première fois, posé le principe que « le Conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ».

Dans quelle mesure les faits, depuis 1884, ont-ils suivi le principe proclamé par la loi du 5 avril ? Tel est l'objet de cette étude.

Il semble *a priori* que les progrès de la décentralisation eussent dû être rapides et considérables depuis 1884. La décentralisation figurait dès la première heure dans les programmes des partis républicains. Et, sans doute, la timidité de l'œuvre décentralisatrice accomplie en 1884 s'explique par les tendances et le caractère du parti républicain modéré qui le réalisa. Mais depuis cette époque ce parti est devenu un parti d'opposition ; l'opportunisme n'existe plus, les progressistes fraternisent avec les conservateurs. Le parti républicain, définitivement victorieux, plus avancé dans ses idées, et complètement maître de les réaliser, a-t-il accru l'autonomie communale ? Le progrès qui s'est accompli depuis 1884 dans les idées politiques a-t-il eu pour corollaire un progrès des libertés communales ?

Le caractère de la législation communale depuis 1884 est des plus complexes. Dans cette législation se rencontrent des mesures de vraie et saine décentralisation ; par contre l'œuvre sociale accomplie par la Troisième République (instruction, assistance, hygiène, prévoyance) a eu pour conséquence une diminution notable des pouvoirs des autorités locales. Avant donc de donner une im-

pression d'ensemble sur l'œuvre décentralisatrice de la Troisième République, il est nécessaire d'étudier en détail chaque mesure de décentralisation.

Les procédés de décentralisation peuvent se ramener à trois :

1° Donner aux autorités locales une indépendance plus grande à l'égard du pouvoir central.

2° Etendre le domaine de leur activité.

3° Leur donnner sur ce domaine des pouvoirs plus effectifs, soit en étendant leur droit de décision, soit en accroissant les libertés pour se procurer les ressources nécessaires à l'exécution de ces décisions.

Quelles dispositions ont été prises par le législateur depuis 1884 sur chacun de ces trois chefs ? C'est ce que nous allons étudier.

CHAPITRE PREMIER

Accroissement de l'indépendance des autorités locales à l'égard du pouvoir central

Il semblait, en 1884, qu'on était arrivé à réaliser l'indépendance la plus complète des autorités municipales à l'égard du pouvoir central. La loi consacrait des principes antérieurs : elle apparaissait comme le point final d'une lente évolution et non comme le point de départ d'une évolution nouvelle.

On se rappelle, en effet, quelles fluctations avait subies cette question de la nomination des agents municipaux. Suivant les régimes, ou même suivant les dispositions plus ou moins libérales d'un même régime, les maires ont été tantôt

nommés directement par le pouvoir central, et choisis par lui, même en dehors du Conseil municipal ; tantôt nommés par le pouvoir central, mais choisis par lui au sein du Conseil municipal ; tantôt nommés par le pouvoir central dans les communes importantes et élus par le Conseil municipal dans les petites communes ; tantôt enfin partout élus par le Conseil municipal : c'est cette dernière solution que consacrait la loi de 1884. Les fluctuations avaient été moins nombreuses en ce qui concerne la suspension : le pouvoir central, en effet, s'était toujours réservé le droit de suspendre les maires ; la loi du 5 mai 1855 disposait que le maire peut être suspendu par le préfet ; cette suspension cessait de faire effet si elle n'était pas confirmée par le ministre de l'Intérieur dans les deux mois. Après confirmation elle avait une durée indéfinie. D'après la loi de 1884, le maire pouvait être suspendu par le préfet pour un mois ; cette durée pouvait être portée à trois mois par le ministre de l'Intérieur.

Pour la révocation, la loi de 1884 se bornait aussi à sanctionner les dispositions législatives antérieures : elle disposait que les maires sont révocables par décret ; la révocation entraînait pour celui qui en était l'objet l'inégibilité aux fonctions de maire pendant un an ou jusqu'au plus prochain renouvellement intégral.

n des maires, enfin, devait, pour

être définitive, être acceptée par le préfet ; en effet, tandis que le préfet ne pouvait pas refuser la démission d'un conseiller municipal, il le pouvait pour celle d'un maire, et celui-ci était tenu de rester en fonctions jusqu'à ce qu'il ait reçu notification de l'acceptation de sa démission.

Telle était, de par la loi de 1884, la situation des maires ; on voit qu'elle était peu garantie : jusqu'à ce dernières années, les maires ont peut-être été de tous les fonctionnaires, avec les préfets et les sous-préfets, ceux dont le statut a été le moins solide et qui se sont trouvés le plus complètement dans la main du pouvoir central.

Certes, ces dispositions de la loi de 1884 s'expliquent et le principe du droit du pouvoir central n'est pas contestable. Le maire, en effet, n'est pas seulement le représentant de la commune ; il est en même temps, dans la commune, le préposé de l'Etat qui lui délègue ses pouvoirs : c'est en tant que délégué du pouvoir central qu'il est chargé de la publication et de l'exécution des lois et règlements, de l'exécution des mesures de sûreté générale, des fonctions d'officier de police judiciaire et d'officier de l'état civil, de l'exécution des décisions prises par l'autorité supérieure (affichage des textes de loi, direction des recensements, etc.).

En cette qualité, le maire est un véritable fonctionnaire placé au dernier degré de l'échelle admi-

nistrative. Les fonctions dont l'exercice lui est délégué sont pour lui obligatoires ; s'il ne les remplit pas ou s'il les remplit mal, le gouvernement les lui retire.

Mais la loi de 1884 poussait trop loin les conséquences du principe bien juste qu'elle avait admis; elle l'avait organisé d'une façon excessive. De la nécessité de donner au gouvernement une autorité très réelle sur les maires, il ne résultait pas nécessairement que le maire devait être placé dans une dépendance absolue vis-à-vis du pouvoir central ; une certaine indépendance, certaines garanties contre la suspension et la révocation arbitraires pouvaient se concilier avec le droit de contrôle et de surveillance incontestable du gouvernement. La loi de 1884 n'avait pas tenté cette conciliation : les droits qu'elle accordait au pouvoir central sur les maires et les adjoints étaient certainement excessifs.

Aussi, dans la pratique, des abus ne tardèrent-ils pas à se manifester. Les autorités municipales furent souvent victimes des tracasseries préfectorales. Souvent des communes ont été privées d'administrateurs dont elles s'accommodaient fort bien parce que ces administrateurs déplaisaient au point de vue politique, à l'autorité supérieure. Souvent celle-ci jugeait bon de dépouiller tel ou tel maire de l'influence politique qu'il devait au prestige de sa fonction en le révoquant. Lorsque

les raisons manquaient, les préfets cherchaient des prétextes non officiels.

D'ailleurs nul recours n'était possible contre les arrêtés de suspension et les décrets de révocation de la part du maire ou de l'adjoint illégalement suspendu ou révoqué. Le seul recours qui eût été possible pratiquement était le recours pour détournement de pouvoir. Le maire révoqué aurait pu obtenir l'annulation du décret qui le révoquait en prouvant que les seuls motifs de cette révocation étaient des motifs politiques. Mais aux termes de la jurisprudence du Conseil d'État, la preuve qu'une autorité administrative a commis un détournement de pouvoir ne peut être tirée que des motifs de l'acte attaqué. Or la loi de 1884 n'obligeait ni les préfets, ni les ministres, ni le chef du gouvernement à motiver les arrêtés de suspension ou les décrets de révocation, et, en fait, ils n'étaient presque jamais motivés ; ils échappaient donc par suite à tout recours de la part des intéressés. Le maire frappé n'avait aucun moyen de montrer l'inanité des griefs invoqués contre lui.

Loi du 8 juillet 1908. — Cette situation a été modifiée par la loi du 8 juillet 1908 qui a réorganisé la procédure de démission, de suspension et de révocation des maires et a eu pour effet de donner à ces fonctionnaires quelques garanties.

Avant toute suspension, le maire menacé devra

être entendu ou invité à fournir des explications écrites sur les faits qui lui sont reprochés.

En second lieu, les arrêtés de suspension et les décrets de révocation devront être motivés. Cette disposition nouvelle rend désormais possible pour les maires et adjoints injustement frappés l'exercice du recours pour excès de pouvoir.

Mais la loi ne se borne pas à rendre ce recours possible, elle tâche de le faciliter: elle dispose dans cette intention que le recours ainsi exercé « sera jugé comme affaire urgente et sans frais »; qu'il sera « dispensé du timbre et du ministère d'un avocat ».

La loi de 1908 enfin s'occupe de la démission des maires: à ce point de vue encore elle s'efforce de diminuer la dépendance dans laquelle ils se trouvaient vis-à-vis de l'autorité supérieure; désormais les maires pourront quitter leurs fonctions malgré le préfet ou le ministre; point n'est besoin que leur démission ait été expressément acceptée pour être valable. Par analogie, en effet, avec ce qui se passait d'après la loi de 1884 pour les conseillers municipaux démissionnaires, la loi de 1908 décide que la démission du maire sera définitive à partir de son acceptation par le préfet, ou, « à défaut de cette acceptation, un mois après un nouvel envoi de la démission constaté par lettre recommandée. »

Cette loi est sincèrement décentralisatrice;

peut-être l'est-elle trop. Supposons en effet qu'à la suite de troubles dans une région, tous les maires donnent leur démission. Telle conjoncture grave peut se présenter à nouveau, semblable à ce que nous avons vu dans notre Midi au moment de cette fameuse manifestation si sincèrement viticole au début, et si nettement antigouvernementale ensuite ! Une démission générale de tous les maires de la région présenterait les plus grands inconvénients et les plus graves dangers. A raison précisément de leur participation à des services publics généraux, les maires jouent un rôle considérable dans la vie juridique des citoyens et dans l'économie générale de la nation. Pour cette raison, il semble que la loi de 1908 a été trop loin en permettant aux maires de quitter librement leurs fonctions, de déserter leur poste un mois après en avoir manifesté le désir. La loi de 1908 aurait dû prévoir tels cas, tels événements dans lesquels sa démission peut être refusée à un maire et où l'accomplissement par celui-ci de ses fonctions est une véritable obligation.

La loi de 1908 marque une évolution dans la conception que se fait le législateur du caractère du maire.

En 1884 on avait déclaré que le maire est un agent du pouvoir central, mais on avait donné une importance primordiale à son caractère d'au-

torité décentralisée. La loi de 1908 marque une nouvelle étape vers une plus complète décentralisation : le maire échappe davantage maintenant à la mainmise du pouvoir central ; il a un embryon de statut personnel. Il semble bien — si déjà l'on n'est pas allé trop loin, — qu'on doive s'arrêter dans cette voie de la décentralisation. Si on enlevait au pouvoir central toute autorité sur les maires, il serait nécessaire d'enlever aux maires toutes les fonctions qu'ils exercent comme agents du pouvoir central. La loi de 1908 a certainement donné aux maires le maximum de garanties compatibles avec leur caractère mixte d'agent de la commune et de délégué du pouvoir central.

CHAPITRE II

Extension depuis 1884 du domaine des attributions municipales.

La loi de 1884 n'apportait aucune modification à la législation antérieure au sujet des affaires intéressant le Conseil municipal. Depuis 1884 de nombreuses lois ont augmenté le cercle des attributions du Conseil municipal et des maires. Il n'est presque pas de loi en matière d'hygiène d'enseignement, d'assistance, de prévoyance, qui n'ait accru les occupations des municipalités, et ne leur ait confié un rôle dans la gestion des services publics nouvellement créés ou étendus.

En matière d'enseignement primaire, par exemple, les municipalités sont obligées d'avoir une

ou plusieurs maisons d'école ; elles administrent une caisse des écoles, les villes ont des collèges communaux, etc...

En matière d'hygiène, la loi du 15 février 1902 met chaque commune dans l'obligation d'avoir un règlement sanitaire ; chaque municipalité doit veiller à l'alimentation en eau potable des habitants et à la salubrité des immeubles que l'on construit; elle doit de même contraindre les propriétaires d'immeubles anciens à assainir leurs maisons insalubres et elle est munie à cet effet de pouvoirs très étendus. De même encore le maire doit surveiller l'état sanitaire général de sa commune, fournir des statistiques, signaler les épidémies.

Il faut rappeler encore la loi du 21 juin 1898 sur le Code rural qui investit le maire d'attributions spéciales en ce qui concerne les épizooties et la salubrité générale des campagnes.

Même progression des attributions des municipalités en ce qui concerne l'assistance. Qu'il suffise de signaler la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite, qui crée dans chaque commune un bureau d'assistance chargé de dresser la liste des indigents qui, ayant leur domicile de secours dans la commune, auront éventuellement droit à des soins médicaux et pharmaceutiques. Cette loi met la plus grande partie de la dépense du service d'assistance à la charge des communes, et par là astreint les Conseils mu-

nicipaux à se procurer les ressources nécessaires. On doit rappeler encore la loi sur l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, qui oblige les municipalités, moyennant certaines subventions du département et de l'Etat, à fournir une pension minima aux vieillards, infirmes et incurables privés de ressources. Le Conseil municipal est chargé d'arrêter la liste des vieillards qui ont droit à être inscrits sur la liste d'assistance, et, parmi ceux-ci, de ceux qui sont à la charge de la commune ; de fixer, entre certaines limites déterminées par la loi, le chiffre de la pension mensuelle à laquelle aura droit le vieillard ; il doit enfin se procurer les ressources nécessaires et suffisantes.

De même encore la commune doit payer sa part de service départemental des enfants assistés.

On pourrait allonger cette liste des attributions nouvelles dévolues aux municipalités depuis la loi de 1884.

Peut-on voir, dans ces dispositions nouvelles, une extension de la décentralisation communale ? Certainement non. Qu'il s'agisse d'enseignement, d'hygiène, d'assistance, les fonctions de l'Etat se sont considérablement augmentées dans ces dernières années. Peu à peu, certains services collectifs ont paru tellement nécessaires que l'Etat s'est vu obligé de s'en emparer et les a érigés en services publics. Mais il n'en a pas fait toujours

des services publics exclusivement nationaux. Le plus souvent même c'est la commune qui a été chargée de gérer certains services et de collaborer à la gestion de certains autres. Ainsi, le développement des attributions communales est simplement corrélatif du développement des fonctions de l'Etat moderne ; si le domaine des attributions des communes s'est étendu, ce n'est pas au *détriment* de celui de l'Etat : il ne faut donc voir dans les mesures que nous avons signalées aucun caractère décentralisateur.

Ce n'est pas à dire cependant que ce caractère ne se retrouve pas dans certaines des dispositions législatives, qui, depuis 1884, ont élargi le domaine des attributions municipales ; il y a certaines extensions qui constituent véritablement des mesures décentralisatrices : je veux parler des mesures consistant en des élargissements des attributions communales, d'abord au point de vue géographique, puis au point de vue fiscal.

§ 1er. — Extension du domaine des attributions municipales au point de vue géographique.

Il existe en France plus de 36.000 communes ; ce chiffre est beaucoup trop considérable. Un trop grand nombre de communes est incapable, à

cause de la pénurie de ses ressources, de réaliser les améliorations les plus utiles, d'entreprendre les œuvres les plus urgentes. Il en est en effet des entreprises publiques comme des entreprises privées : la plupart exigent des capitaux pour être créées et pour réussir. Comment une commune de quelques centaines d'habitants pourrait-elle construire et administrer un hôpital, organiser une crèche, un dispensaire, etc... ? Toutes les ressources sont absorbées par les dépenses obligatoires qui lui sont imposées par l'Etat pour sa participation aux services publics généraux ; il ne lui reste rien de disponible pour les services qu'elle pourrait elle-même organiser.

Dès longtemps, cette impuissance absolue des petites communes a préoccupé le législateur. La Constitution de l'an III avait créé des municipalités de canton, investies de la personnalité civile, chargées des mêmes attributions et investies des mêmes pouvoirs que les communes ordinaires.

La loi de 1837 avait institué des commissions syndicales chargées de l'administration des biens indivis entre plusieurs communes. La loi de 1884 s'est bornée sur ce point à reprendre, sauf de légères modifications, la loi de 1837. D'après cette loi, les commissions syndicales sont instituées sur la demande des conseils municipaux, par décret. Les commissaires-syndics de chaque commune, dont le nombre est fixé par le décret

d'institution, suivant l'importance des intérêts de chaque commune, sont choisis par le Conseil municipal dans son sein. La commission syndicale élit son président. Les attributions de la commission syndicale et de son président sont, relativement aux biens indivis, les mêmes que celles du Conseil municipal et du maire relativement aux biens de la commune. Mais toutes les questions de propriété sont réservées aux Conseils municipaux qui décident seuls des ventes, échanges, partages, acquisitions proposés par la commission syndicale.

La loi de 1884 ne s'est pas bornée à reprendre les dispositions de la loi de 1837 ; elle a fait une innovation, apporté un palliatif, qui, tout en étant anodin, constitue cependant un progrès : s'inspirant des dispositions de la loi du 10 août 1871 relatives aux conférences interdépartementales, elle a institué par ses articles 116 à 118 les conférences intercommunales. Ces articles permettaient aux Conseils municipaux de deux ou plusieurs communes de provoquer entre eux une entente sur les objets d'utilité communale compris dans leurs attributions, et de débattre ces questions d'intérêt commun dans des conférences où chaque Conseil municipal serait représenté par une commission de trois membres. Ils autorisaient expressément les Conseils municipaux à « faire des conventions à l'effet d'entreprendre ou

de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune ». Mais aux termes de l'art. 117, paragraphe 3, les décisions prises dans ces conférences n'étaient exécutoires « qu'après avoir été ratifiées par tous les Conseils municipaux intéressés ».

Dès 1884, au cours même de la discussion de la loi, on s'aperçut de l'insuffisance de pareilles dispositions. La Chambre avait même voté des commissions intercommunales permanentes, douées de pouvoirs propres. Mais le Sénat fit échouer cette réforme de peur que les commissions missent en péril les ressources financières des communes.

Des syndicats de communes. — La nécessité cependant de parer aux inconvénients qu'offre pour beaucoup de communes leur peu d'étendue, conduisit le législateur à chercher un autre remède : il crut l'avoir trouvé dans les syndicats de communes que créa la loi du 22 mars 1890. Les syndicats de communes sont des associations destinées à soutenir des œuvres d'utilité intercommunale, lorsque plusieurs Conseils municipaux auront manifesté la volonté d'unir les communes par eux représentées. Ils ont pour objet de permettre l'organisation de services intercommunaux, et notamment des services d'assistance. Un syndicat peut être fondé pour un service intercommunal quelconque ; toutefois

les œuvres intercommunales doivent être de même ordre que les services communaux. Les syndicats de communes peuvent faire plus grand que la commune, mais ils ne peuvent pas faire autre chose.

Comment se fonde un syndicat de communes? Les communes font connaître leur volonté par une délibération de leur Conseil municipal. Les délibérations de tous les Conseils municipaux doivent concorder sur tous les points, notamment sur la question des ressources financières du futur syndicat. L'engagement pris par ces délibérations ne peut pas être retiré tant que l'œuvre pour l'accomplissement de laquelle le syndicat est créé, n'est pas achevée. Le projet de création des syndicats est approuvé par un décret en Conseil d'État. De nouvelles communes peuvent faire partie du syndicat créé. Pour que leur demande soit admise, il faut d'abord le consentement des communes primitivement associées, ensuite l'approbation du pouvoir central par un décret.

Quelle est la nature du syndicat ainsi formé? Ce n'est pas une circonscription administrative; c'est une personne morale, un établissement public jouissant de pouvoirs propres, mais non soumis à la spécialité.

Il diffère ainsi de la conférence intercommunale qui n'a pas la personnalité morale, et de la com-

mission syndicale, qui est bien une personnalité morale, mais limitée à l'administration des biens indivis. Ses actes sont soumis aux mêmes règles de tutelle que les communes ; ils n'ont pas besoin, comme ceux des conférences intercommunales, d'être ratifiés par les Conseils municipaux. Si un syndicat embrasse plusieurs départements, la tutelle appartient au préfet du département dans lequel le syndicat a son siège social, ce siège étant fixé par le décret d'institution.

Le syndicat est administré par un comité composé en principe de deux délégués. Ces délégués peuvent être choisis par les Conseils municipaux, parmi tous les citoyens éligibles au Conseil municipal. Si le Conseil municipal d'une commune refuse de procéder à l'élection de ces délégués, la commune est, d'office, représentée par le maire et un adjoint. Le comité a deux sessions ordinaires par an, qui ont lieu chacune un mois avant la session ordinaire des Conseils généraux. De plus, le président peut la convoquer extraordinairement ; il lui suffira d'avertir le préfet trois jours avant la réunion. Le président est obligé de convoquer le comité, soit sur l'invitation du préfet, soit sur la demande de la moitié au moins des membres du comité. Le comité élit annuellement les membres de son bureau.

Toutes les règles applicables aux délibérations des Conseils municipaux sont applicables

aux délibérations des comités. Cependant, les séances du comité ne sont pas publiques ; le budget et les comptes des syndicats ne sont pas communiqués aux tiers, ni publiés.

Le comité peut choisir une commission de surveillance et un ou plusieurs gérants, dont les pouvoirs, fixés par lui, expirent en même temps que son propre mandat.

Quelles sont les ressources des syndicats ? Les syndicats ne peuvent pas percevoir d'impôts. Leurs seules recettes sont les suivantes ;

« 1° La contribution des communes associées. Cette contribution est obligatoire pour les dites communes pendant la durée de l'association et, dans la limite des nécessités du service, telle que les délibérations initiales des Conseils municipaux l'ont déterminée. — Les communes associées pourront affecter à cette dépense leurs ressources ordinaires ou extraordinaires disponibles. — Elles sont autorisées, en outre, à voter à cet effet cinq centimes spéciaux ; — 2° Le revenu des biens meubles ou immeubles de l'association ; — 3° Les sommes qu'elles reçoivent des administrations publiques, des associations, des particuliers, en échange d'un service rendu ; — 4° Les subventions de l'Etat, du département et des communes ; — 5° Les produits des dons ou legs. »

Les règles relatives à la comptabilité des com-

munes sont applicables à la comptabilité des syndicats. L'ordonnateur est le président du comité ; le comptable est, ou bien le receveur de la commune où siège le syndicat, ou bien un fonctionnaire spécial approuvé par le décret d'institution.

Les établissements organisés par le syndicat sont soumis, pour leur administration, au droit commun ; le comité exerce sur ces établissements les mêmes droits que le Conseil municipal sur les établissements communaux de même nature. Une seule exception doit être signalée : au cas où le syndicat crée une institution pour secours aux malades, il n'est nommé qu'une seule commission pour l'administration des secours à domicile et des secours à l'hôpital.

En 1890, le ministre de l'Intérieur avait estimé que les hospices intercommunaux pourraient être administrés directement par le syndicat ; le Conseil d'Etat (26 mars 1892) a exigé une commission composée selon les règles de la loi du 5 août 1879.

Quelle est la durée du syndicat?

« Le syndicat est formé, soit à perpétuité, soit pour une durée déterminée par le décret d'institution. — Il est dissous, soit de plein droit par l'expiration du temps pour lequel il a été formé, ou par la consommation de l'opération qu'il avait pour objet, soit par le consentement de tous les

Conseils municipaux intéressés. Il peut être dissous, soit par décret sur la demande motivée de la majorité desdits Conseils, soit d'office par un décret rendu sur l'avis conforme du Conseil d'Etat. Le décret de dissolution détermine, sous la réserve des droits des tiers, les conditions dans lesquelles s'opère la liquidation du syndicat. »

Les syndicats de communes sont loin d'avoir donné, dans la pratique, les résultats qu'on en attendait. Dans les six années qui ont suivi la promulgation de la loi de 1890, à peine une dizaine de syndicats se sont-ils formés. Les causes de cet échec sont assez facilement explicables.

En premier lieu, la loi a elle-même groupé les communes pour leur permettre d'accomplir la plupart des œuvres qui exigent impérieusement leur accord. Pour la création des chemins vicinaux, les communes sont réunies par la loi du 21 mai 1836 en des sortes d'associations forcées qui remplissent parfaitement leur mission ; pour les soins à donner aux malades indigents, dans les hôpitaux, la loi du 7 août 1891 et la loi du 15 juillet 1893 ont de même groupé les communes et les ont fait collaborer de force et suivant des règles précises au fonctionnement des services qu'elles organisaient ou instituaient. Enfin les lois sur l'enseignement primaire, en attendant que chaque commune puisse avoir des écoles, ont pourvu, non seulement aux moyens d'assurer aux enfants

l'entrée des écoles d'une commune voisine, mais aussi à des associations de communes, au point de vue scolaire. Les unions de communes « pour l'établissement et l'entretien d'une école » font l'objet de l'article 11 de la loi du 30 octobre 1886 sur l'organisation de l'enseignement primaire.

En second lieu, la loi de 1890 n'a pas peut-être donné aux syndicats des communes une stabilité suffisante : la dissolution en est beaucoup trop facile ; ce fait surtout, qui permet à la majorité des Conseils municipaux de demander la dissolution du syndicat, doit être regardé comme dangereux, étant donné que les syndicats sont précisément dans la pensée du législateur destinés à organiser et à administrer des œuvres de longue haleine.

Enfin, et peut-être par-dessus tout, on doit accuser de l'insuccès des syndicats l'égoïsme local, le particularisme des communes qui, dans les campagnes, est aussi étroit et aussi borné que le particularisme individuel, et qui éloigne systématiquement les communes, comme les particuliers, de toute forme d'action collective.

La création de syndicats de communes est donc un progrès décentralisateur intéressant au point de vue théorique, mais qui, en pratique, n'a pas répondu aux espérances du législateur.

§ 2. — **Extension du domaine des attributions municipales au point de vue fiscal**

Le Conseil municipal a reçu des attributions nouvelles au point de vue fiscal.

En premier lieu une liberté plus grande lui a été accordée en ce qui concerne les impôts communaux : la possibilité lui a été donnée, moyennant certaines autorisations, de créer des impôts communaux nouveaux.

C'est ainsi que la loi du 29 décembre 1897 lui laisse une certaine initiative pour proposer des impôts de son choix en remplacement des taxes supprimées ou réduites sur les boissons hygiéniques

On sait en quoi a essentiellement consisté la réforme des octrois en 1897. La loi a permis aux communes de supprimer leurs taxes d'octroi sur les boissons hygiéniques et les a obligées à réduire ces taxes de telle sorte qu'elles ne dépassent pas un certain maximum variable suivant la population. D'autre part, elle a décidé que, sauf dans des cas tout à fait exceptionnels, aucune taxe sur une boisson hygiénique ne pourrait plus être créée. Cette réforme eut été vaine ou pécuniairement désastreuse si la loi n'avait pas donné aux Conseils municipaux des ressour-

ces destinées à combler le déficit creusé dans leur budget par l'abaissement ou la suppression des taxes sur les boissons hygiéniques. C'est pourquoi elle les a autorisées à proposer la création d'un certain nombre d'impôts.

Ces impôts, suivant l'autorité qui a compétence pour approuver leur création, peuvent être rangés en trois catégories.

Les uns peuvent être autorisés par le préfet, ce sont : 1° l'élévation des droits sur l'alcool jusqu'au double des droits d'entrée ; 2° l'établissement à la charge des commerçants de boissons, en addition au droit de licence perçu par le Trésor, d'une licence municipale composée d'un droit fixe qui peut compter deux tarifs suivant que les établissements des commerçants de boissons vendent exclusivement des boissons hygiéniques ou des alcools avec ou sans boissons hygiéniques, et d'un droit proportionnel basé sur la valeur locative de l'ensemble des locaux occupés ; 3° la perception d'une taxe maximum de 0 fr. 30 par bouteille sur tous les vins en bouteilles ; 4° la création de taxes égales au maximum aux taxes en principal établies : *a*) sur les chevaux, mulets, voitures et automobiles ; *b*) sur les billiards publics et privés ; *c*) sur les cercles, sociétés et lieux de réunion ; *d*) sur les chiens.

On voit que, pour cette première catégorie de recettes, la liberté du Conseil municipal est très

strictement limitée; limitée d'abord en ce qui concerne le choix de la matière imposable, car la liste ci-dessus est limitative ; limitée ensuite en ce qui concerne le maximum de chaque impôt nouveau.

Il jouit d'une plus grande liberté relativement aux impôts de la seconde catégorie : ce sont les impôts dont l'établissement ne peut être autorisé que par une loi. Ici, le choix du Conseil est absolument libre, toute initiative lui est laissée quant au choix de la matière imposable, quant au taux de l'imposition et quant au mode de recouvrement ; il peut créer des impôts directs ou des impôts indirects. Sa liberté n'est cependant pas illimitée ; elle est limitée à trois points de vue : en premier lieu les impôts directs ne peuvent être prélevés que sur les propriétés ou objets situés dans la commune ; en deuxième lieu ils doivent s'appliquer à toutes les propriétés ou objets de même nature ; en troisième lieu, ils ne peuvent qu'être proportionnels.

Il existe enfin une troisième catégorie d'impôts de remplacement dont la création doit être approuvée par des autorités différentes suivant la situation pécuniaire de la commune ; la loi de 1897 spécifie que les Conseils municipaux peuvent établir dans les conditions de la loi de 1884, des centimes additionnels dont le chiffre ne peut pas dépasser vingt. Par suite, ces centimes seront

établis ou bien par une délibération définitive du Conseil municipal, ou bien par une délibération soumise à l'approbation du préfet, ou bien par une délibération soumise à l'approbation d'un décret en Conseil d'Etat suivant que le maximum fixé par le Conseil général ou la loi des finances ne sera pas dépassé ou que la contribution sera établie pour plus de trente ans (Loi du 5 avril 1884, art. 141, 142, 143).

Dans une autre matière fiscale, encore une liberté plus grande a été accordée au Conseil municipal ; il lui a été permis de substituer un impôt communal à un autre impôt communal : la loi du 31 mars 1903 a donné au Conseil municipal à choisir entre le maintien des prestations et l'établissement d'une taxe vicinale. Le Conseil municipal peut, à son gré, remplacer soit totalement, soit partiellement, les prestations par la taxe vicinale ; mais s'il ne supprime qu'en partie les prestations, il est tenu de supprimer d'abord la prestation individuelle. La taxe vicinale est représentée par des centimes additionnels aux quatre contributions directes, en nombre suffisant pour produire une somme équivalente à la valeur des prestations remplacées. Lorsque le nombre de centimes sera supérieur à vingt, la substitution doit être autorisée par le Conseil général.

On voit qu'ici la liberté laissée au Conseil muni-

cipal est aussi restreinte que possible. Il n'a le choix ni de la matière imposable (puisque l'impôt de remplacement ne peut que consister en centimes additionnels), ni du taux de l'impôt (puisque celui-ci doit s'élever exactement au même chiffre que la prestation supprimée) ; enfin si les circonstances exigent que le nombre des centimes dépasse vingt, le Conseil municipal doit être autorisé par le Conseil général.

En second lieu, les Conseils municipaux ont été admis à modifier les règles d'établissement de certains impôts d'Etat.

On sait que la contribution personnelle-mobilière est, en droit fiscal français, un impôt de répartition, c'est-à-dire que le contingent assigné par la loi à chaque département est réparti entre les arrondissements par le Conseil général, et entre les communes par le Conseil d'arrondissement. On se rappelle aussi qu'aux termes de la loi du 20 avril 1832, les communes qui ont un octroi peuvent obtenir la conversion par décret de tout ou partie du contingent de la contribution personnelle et mobilière qui leur est assignée, en une somme payable sur les produits de l'octroi et qu'elles sont autorisées à exempter de toute contribution mobilière les faibles loyers ; de plus, d'après cette même loi, si le Conseil municipal ne rachète qu'une partie du contingent personnel-

mobilier, c'est d'abord de la contributiou personnelle qu'il doit exempter les habitants.

Cette loi de 1832 avait été complétée par une loi du 3 juillet 1846, qui, au cas où la commune n'opère qu'un rachat partiel, lui donne le droit de modifier dans une certaine mesure l'assiette du restant du contingent, et déjà autorise l'introduction en cette matière d'un tarif progressif ; en effet elle dispose que la partie du contingent non rachetée sur les produits de l'octroi est répartie par les Conseils municipaux « soit au centime le franc des loyers d'habitation, soit d'après un taux gradué en raison de la progression ascendante de ces loyers ».

L'évolution ainsi commencée en 1846 n'a été continuée qu'en 1900. La loi du 31 décembre 1900, en effet, a autorisé la ville de Paris à déterminer les loyers matriciels devant servir de base à la contribution mobilière, en déduisant du loyer réel d'habitation de chaque contribuable, une somme uniforme qui ne pourra excéder 375 francs.

L'évolution a fait un pas de plus en 1903. De Paris, la réforme de 1900 a été étendue aux chefs-lieu de canton et aux communes de plus de 5000 habitants. La loi du 13 juillet 1903 autorise les Conseils municipaux de ces communes à déduire de la valeur locative de chaque habitation imposable, à titre de minimum de loyer, une

somme constante dont la quotité est fixée par ces Conseils municipaux eux-mêmes. Les délibérations prises sur ce sujet par les Conseils municipaux ne sont d'ailleurs exécutoires qu'après avoir été, sur les propositions conformes du directeur des contributions directes, approuvées par le préfet.

Malgré cette restriction, il est impossible de méconnaître le caractère extrêmement grave de la loi de 1903. On trouve d'abord dans cette réforme la preuve de la rapidité avec laquelle les idées ont progressé dans ces dernières années ; nous venons de voir qu'en 1897, le législateur autorisait les Conseils municipaux à créer des impôts de remplacement des taxes d'octroi sur les boissons hygiéniques ; mais, sauf dans certains cas limitativement énumérés, il décidait que le nouvel impôt ne pourrait exister sans l'approbation expresse d'une loi et il spécifiait d'avance qu'il refuserait son approbation à tout impôt progressif.

Or, voici qu'en 1903, s'agissant non plus d'impôts purement communaux, mais d'impôts d'Etat, sur lesquels par suite le pouvoir du Conseil municipal devrait être moindre, il l'autorise à donner, sous les seules réserves d'une approbation préfectorale, un caractère nettement dégressif à la contribution mobilière.

La réforme de 1903 est grave ainsi en elle-même ; le système fiscal de la France est à tort ou

à raison basé tout entier sur le principe de la proportionnalité ; à part une ou deux exceptions (taxe successorale et patente des grands magasins), le législateur n'a lui-même encore fait aucune brèche à ce principe. Mais, en 1903, il en a fait une très importante, quoique indirecte : il autorise les Conseils municipaux à rendre progressive une de nos quatre contributions directes.

La loi de 1903 enfin est une manifestation d'une tendance assez curieuse, d'après laquelle l'Etat n'imposerait plus directement les particuliers, mais ne laisserait subsister comme contribuables que les communes, qui seraient libres ensuite d'imposer leurs habitants de la façon qui leur paraîtrait le plus convenable — tendance qu'il serait évidemment dangereux d'exagérer.

CHAPITRE III

Extension, depuis 1884, des pouvoirs de décision propre des Conseils municipaux, mais augmentation des actes obligatoires pour eux.

L'intervention du pouvoir central se produit soit pour empêcher les autorités locales d'agir d'une façon illégale ou inopportune, soit pour les obliger à agir.

Depuis 1884, la liberté des communes s'est augmentée pour les actes, elle a diminué pour les abstentions.

§ 1. — Diminution des droits du pouvoir central sur les actes des municipalités

1° *Des libéralités faites aux communes*

L'évolution de la tutelle administrative en matière de libéralités nous offre un exemple type des procédés de la décentralisation ; celle-ci a toujours progressé très lentement, « elle a marché à pas de fourmi » ; mais l'histoire nous apprend que ce sont les pas les plus petits, les plus prudents de la décentralisation qui l'ont le plus sûrement fait avancer.

L'évolution de la tutelle administrative en matière de dons et legs est une admirable illustration de cette règle.

Le principe fondamental de la décentralisation en matière de libéralité est contenu dans l'art. 910 du Code civil, aux termes duquel « les dispositions entre vifs ou par testament, au profit des hospices, des pauvres d'une commune, ou d'établissements d'utilité publique n'auront leur effet qu'autant qu'elles seront autorisées par une ordonnance royale ». Ainsi, au début, toute libéralité au profit d'une commune doit être autorisée par le gouvernement.

Cette règle est modifiée en 1837 ; la modification introduite à cette époque n'est pas décentralisatrice ; la loi de 1837 se contente de déconcentrer : la tutelle, en principe, passe du gouvernement au préfet. Mais les exceptions emportent le principe ; le gouvernement doit donner l'autorisation :

1° Si la libéralité comprend un immeuble ;

2° Si la libéralité dépasse 3.000 francs ;

3° S'il y a réclamation de la part des familles. D'autre part, pour que la commune puisse refuser il faut une ordonnance royale.

Nouvelle modification, nouveaux progrès en 1852 ; mais encore ici il n'y a que déconcentration ; le décret du 25 mars 1852 donne au préfet compétence pour autoriser l'acceptation de libéralités dans tous les cas, sauf s'il y a réclamation de la part des familles.

Cette large déconcentration prépare la voie à la décentralisation qui se manifeste d'abord dans la loi du 24 juillet 1867. Le pouvoir central peut accepter d'office les libéralités faites à la commune malgré la résistance et le refus des autorités communales. La loi de 1867 décentralise en ceci qu'elle donne aux Conseils municipaux un pouvoir propre d'acceptation à condition que la libéralité soit faite sans charges, conditions ni affectation immobilière, et en outre qu'il n'y ait pas de réclamation des familles.

Ainsi en principe toute libéralité pure et simple peut être acceptée par le Conseil municipal suivant une délibération définitive.

Il faut bien remarquer d'ailleurs que cette réforme de la loi de 1867 n'est point si libérale qu'au premier aspect elle le paraît : qu'on se rappelle en effet, que d'après la loi de 1867, les délibérations définitives des Conseils municipaux n'étaient telles que si elles avaient été prises d'accord entre le Conseil municipal et le maire : en cas de désaccord entre le maire et le Conseil municipal, la décision n'était exécutoire qu'après l'approbation du préfet. Qu'on se rappelle d'autre part que, sous le second empire, les maires étaient des fonctionnaires directement et librement nommés par le gouvernement. Il doit bien sembler dès lors que la décentralisation de 1867 était en somme de peu d'importance, que cette loi avait confié aux autorités communales plus d'apparence de pouvoir que de pouvoir réel.

La loi du 5 avril 1884 supprime la nécessité de l'accord entre le Conseil municipal et le maire et sanctionne la réforme de 1882 qui donnait au Conseil municipal le droit d'élire le maire.

Peu importe, par suite, qu'elle ait peu modifié les règles de la loi de 1867 relatives aux libéralités ; même si elle avait purement et simplement conservé ces règles elle aurait fait néanmoins un progrès dans le sens décentralisateur en accor-

dant au Conseil municipal la réalité d'un pouvoir dont il n'avait auparavant que l'apparence. Elle apporte d'ailleurs quelques modifications à la loi de 1867, et voici l'économie de la loi de 1884 relativement aux libéralités faites à la commune.

Deux cas doivent être distingués : 1° Ou bien le Conseil municipal a décidé d'accepter la libéralité ; sa délibération en principe est définitive, sauf les hypothèses suivantes : *a*) s'il y a réclamation de la part des familles ; il faut alors, pour que l'acceptation soit définitive, que la délibération du Conseil municipal soit approuvée par un décret en Conseil d'Etat ; *b*) si la libéralité est faite avec charge, condition ou affectation immobilière, la délibération du Conseil municipal doit être alors approuvée par le préfet en Conseil de préfecture.

2° Ou bien le Conseil municipal a décidé de refuser la libéralité ; l'autorité supérieure ne peut plus le contraindre à accepter ; il n'y a plus d'acceptation d'office et c'est là la grande réforme de 1884. Le préfet peut prendre seulement un arrêté invitant le Conseil municipal à prendre une deuxième délibération. Cette deuxième délibération, quelle qu'elle soit, et même si le Conseil a persisté dans son refus, est définitive.

La loi du 4 février 1901, sur la tutelle administrative en matière de dons et legs, supprime la nécessité de l'intervention du préfet dans les cas où la maintenait la loi de 1884. D'après cette loi

donc, même au cas de libéralité faite avec charge, condition ou affectation immobilière, la délibération du Conseil municipal portant acceptation est définitive (on voit bien là le passage de la déconcentration à la décentralisation). S'il y a réclamation des familles, il faut un décret en Conseil d'Etat pour que le Conseil municipal puisse accepter.

Pour le refus, on maintient le système de 1884, c'est-à-dire le veto préfectoral. Mais ici encore il y a un progrès. La délibération de refus devient définitive si le projet a laissé écouler un mois sans s'y opposer.

L'œuvre décentralisatrice accomplie en cette matière n'est-elle point trop accentuée ? Est-ce un progrès considérable que de permettre aux Conseils municipaux de refuser une libéralité ? Une telle liberté n'est-elle point parfois dangereuse ? Il est telle hypothèse dans laquelle ce grand pouvoir accordé aux Conseils municipaux ne va pas sans présenter quelques dangers. Supposons qu'une libéralité soit faite à une commune dans la forme d'une donation ou d'un legs de nue-propriété. La commune devra payer 15 à 18 0/0 de droits s'il s'agit d'un legs, 13 0/0 s'il s'agit d'une donation. N'est-il pas à craindre que le Conseil municipal hésite à grever immédiatement la commune d'impôts destinés à payer les droits de mutation, alors qu'elle ne retirera de la libéralité aucun bénéfice jusqu'à ce que l'usufruit vienne se joindre

à la nue-propriété. On peut encore imaginer ceci ; un Conseil municipal très réactionnaire pourra refuser un legs en faveur des écoles laïques.

Si donc l'on peut approuver sans réserve l'octroi au Conseil municipal du pouvoir d'accepter en principe librement les libéralités, il n'en est pas de même du pouvoir qui lui a été pareillement accordé de les refuser.

2° *Des procès intentés par ou contre les communes*

L'évolution décentralisatrice qui s'est produite en matière de libéralités se retrouve avec les mêmes caractères, avec les mêmes progrès minimes dans la législation relative à la capacité des communes d'ester en justice.

Jusqu'à la loi du 8 janvier 1905, le principe général a été que nulle commune ne peut plaider sans autorisation. Mais ce principe a subi successivement des atteintes de plus en plus nombreuses jusqu'au jour où il a été complètement abrogé.

Il datait de l'ancien régime ; l'édit du 16 avril 1683 interdisait aux communes d'intenter aucune action sans l'autorisation de l'intendant ; un arrêt du Conseil de 1713 interdisait aux communes de défendre à aucun procès sans l'autorisation de

l'intendant. Sous la Révolution cette même nécessité s'imposait aux communes.

D'après la loi du 28 pluviôse an VIII, seule la commune demanderesse devait être munie d'une autorisation qui devait émaner du préfet en Conseil de préfecture. La commune défenderesse n'avait pas à se munir d'une autorisation.

La loi de 1837 fit quatre sortes d'innovations : 1° elle revint au système de l'ancien régime relativement au mode d'exercice de la tutelle en ce sens que la commune, qu'elle fût demanderesse ou défenderesse, dut toujours, pour plaider, être munie d'une autorisation expresse de l'autorité supérieure ; 2° l'autorisation nécessaire dut émaner, non plus du préfet en Conseil de préfecture, mais du Conseil de préfecture ; 3° quiconque voulait attaquer en justice une commune, devait préalablement déposer un mémoire ; 4° enfin la loi de 1837 autorisait tout contribuable de la commune à exercer les actions que la commune négligerait ou refuserait d'exercer.

Le préfet ou le sous-préfet lui en délivrait récépissé et l'adressait au maire, qui devait convoquer le Conseil municipal. Celui-ci demandait alors au Conseil de préfecture l'autorisation de se défendre. D'ailleurs, malgré le vœu contraire du Conseil municipal, le Conseil de préfecture pouvait autoriser la commune à se défendre. Par contre, elle n'était pas obligée d'user de cette autorisa-

tion et pouvait renoncer à se défendre. Si le Conseil municipal enfin refusait de faire valoir en justice les droits de la commune, le Conseil de préfecture pouvait accorder à tout contribuable qui la lui demandait l'autorisation d'exercer à ses risques et périls les actions de la commune ; cette autorisation différait de celle qu'il accordait à la commune en ce que, nécessaire pour toutes les actions, même pour les actions possessoires et pour les actions de la compétence des tribunaux administratifs, elle ne pouvait être, en outre, qu'expresse ; le contribuable ne pouvait pas agir tant qu'il ne possédait pas l'autorisation du Conseil de préfecture.

La loi de 1884 sanctionna, en somme, ces dispositions, mais édicta une disposition nouvelle tout à fait notable au point de vue de la décentralisation : si le Conseil de préfecture n'avait pas statué dans les deux mois du dépôt par la commune de la demande en autorisation de plaider, son silence équivalait à une autorisation et la commune pouvait plaider.

Quelle était donc, aux termes de la loi du 5 avril 1884, la capacité des communes au point de vue des actions en justice? Le principe était encore que la commune, qu'elle fût demanderesse ou défenderesse, devait être autorisée. Les seules actions pour l'exercice desquelles elle était dispensée de cette obligation étaient les actions

possessoires, les oppositions par les contribuables aux rôles rendus exécutoires par le sous-préfet, les actions de la compétence des tribunaux administratifs.

La commune était-elle demanderesse? Le Conseil municipal devait formuler une demande en autorisation de plaider; seul il le pouvait et c'était une formalité indispensable; on ne pouvait pas obliger la commune à plaider. La demande était adressée au Conseil de préfecture qui statuait en vertu d'un pouvoir propre. Il devait statuer dans les deux mois, sinon il était censé avoir autorisé.

La commune était-elle défenderesse? Son adversaire devait d'abord déposer un mémoire préalable à la préfecture ou à la sous-préfecture.

Telle était la législation de 1884; ce système n'allait pas sans inconvénients. Il pouvait arriver que des personnages influents, ayant des difficultés avec une commune, agissent sur le préfet pour que l'autorisation de plaider fût refusée à la commune. Il pouvait arriver aussi que le Conseil de préfecture essayât de connaître du fond des procès; sa décision créait alors un préjugé pour ou contre la commune. Le préjugé pour n'était pas à redouter; mais le préjugé contre présentait de graves dangers, car les tribunaux judiciaires risquaient bien de dire que, pour que le Conseil de préfecture ait donné tort à la com-

mune, il fallait que son adversaire ait mille fois raison.

Aussi cette législation a-t-elle été complètement modifiée par la loi du 8 janvier 1905. Cette loi renverse le principe antérieur : la règle est désormais que, dans tous les cas, les communes peuvent librement plaider, sans avoir besoin d'une autorisation. La nécessité d'une autorisation ne subsiste que pour le contribuable qui veut exercer une action de la commune.

Peut-être cette loi est-elle allée trop loin dans la voie décentralisatrice ; il semble qu'elle aurait dû faire des distinctions entre les communes, et maintenir, au moins, la nécessité de l'autorisation pour les plus petites. Pour les grandes villes, en effet, la complète liberté de plaider ne présente aucun inconvénient : elles ont des administrateurs éclairés ; elles ont souvent un service de contentieux ; des jurisconsultes leur sont attachés : il n'est pas à craindre qu'elles laissent périr leurs droits. Il n'en est pas de même pour les petites communes ; on doit redouter que les petits Conseils municipaux, composés de cultivateurs ignorants et chicaniers, ruinent leurs communes en procès.

Il ne faudrait pas d'ailleurs s'exagérer ce danger ; la liberté judiciaire, laissée aux communes par la loi de 1905, peut être en fait entravée et même supprimée grâce aux anciens

moyens subsistants de la décentralisation. Il suffit, en effet, au préfet de refuser d'approuver le crédit correspondant à la provision qu'il est d'usage de verser à l'avocat. A la séance du Sénat, du 19 mars 1908, on a cité le cas d'une municipalité s'étant pourvue devant le Conseil d'Etat et empêchée de poursuivre l'instance parce que le préfet lui refusait le crédit qui lui était nécessaire pour verser une provision à l'avocat qui la représentait devant le Conseil d'Etat.

3° *Du vote des centimes additionnels et des emprunts*

Les lois de 1901 et de 1905 portent sur des délibérations intéressant presque exclusivement la commune. Mais le législateur a encore décentralisé depuis 1884, par des réformes ayant leur répercussion sur le crédit public. En cette matière, les pouvoirs du Conseil municipal n'ont pas été étendus, mais il y a eu modification et simplification des formes administratives dans les cas où l'autorisation de l'administration supérieure était nécessaire : il y a eu à ce point de vue décentralisation.

On distingue parmi les centimes additionnels les centimes généraux et les centimes spéciaux. Ceux-ci sont destinés à faire face à des dépenses

particulières (chemins vicinaux, chemins ruraux, assistance médicale, syndicat de communes, centimes des familles nécessiteuses des réservistes et territoriaux, centime des gardes-champêtres, etc.) et les centimes généraux sont destinés à couvrir les dépenses générales du budget. On distingue à un autre point de vue les centimes ordinaires et les centimes extraordinaires : les premiers destinés en principe à couvrir des dépenses annuelles et permanentes, les seconds à couvrir des dépenses accidentelles et temporaires. Nous rappelons enfin que chaque année la loi des finances fixe le maximum des centimes ordinaires généraux ou spéciaux et des centimes extraordinaires que peuvent percevoir les Conseils municipaux. Dans cette limite, c'est-à-dire au-dessous de ce maximum, le Conseil général fixe, pour les communes du département, le maximum des centimes extraordinaires que ne peuvent pas dépasser les Conseils municipaux. Or quels ont été et quels sont vis-à-vis de ces centimes les pouvoirs exacts des Conseils municipaux ?

D'après la loi de 1884 les Conseils municipaux pouvaient voter définitivement, dans la limite du maximum fixé chaque année par le Conseil général, des centimes extraordinaires n'excédant pas cinq centimes pendant cinq années pour en affecter le produit à des dépenses extraordinaires d'utilité communale ; ils pouvaient voter et régler

définitivement les emprunts remboursables sur ces cinq centimes extraordinaires ou sur les ressources ordinaires, quand l'amortissement, en ce dernier cas, ne dépassait pas trente ans. Ils pouvaient voter, sauf approbation du préfet : 1° les contributions extraordinaires qui dépasseraient cinq centimes, mais sans excéder le maximum fixé par le Conseil général et dont la durée, excédant cinq années, ne serait pas supérieure à trente ans ; 2° les emprunts remboursables sur les mêmes contributions extraordinaires ou sur les revenus ordinaires dans un délai excédant, pour ce dernier cas, trente ans. Toute contribution extraordinaire dépassant le maximum fixé par le Conseil général et tout emprunt remboursable sur cette contribution étaient autorisés par un décret du du Président de la République. — Si la contribution était établie pour une durée de plus de trente ans ou si l'emprunt remboursable sur ressources extraordinaires devait excéder cette durée, le décret était rendu en Conseil d'Etat. Enfin il était statué par une loi si la somme à emprunter dépassait un million ou si, réunie aux chiffres d'autres emprunts non encore remboursés, elle dépassait un million.

La loi du 7 avril 1902 a considérablement simplifié cette législation.

Désormais il y a deux sortes de centimes extraordinaires : les centimes extraordinaires pro-

prement dits, c'est-à-dire qui figurent au budget extraordinaire et qui permettent de couvrir des dépenses accidentelles et temporaires, et les centimes pour insuffisance de revenus, qui figurent au budget ordinaire et qui sont destinés à faire face à des dépenses ordinaires, c'est-à-dire annuelles et permanentes. Mais ces deux sortes de centimes forment un seul bloc : la loi de finances annuelle, puis le Conseil général fixent un maximum que ne doit pas dépasser ce bloc ; dans la limite de ce maximum, les Conseils municipaux peuvent distribuer leurs centimes entre leur budget ordinaire et leur buget extraordinaire. Ils ne sont pas cependant absolument libres, et il faut le plus souvent à leur délibération une approbation de l'autorité supérieure.

Tant qu'ils se maintiennent dans la limite du maximum fixé par le Conseil général, ils peuvent, sans avoir besoin d'aucune autorisation, « voter des centimes pour insuffisance de revenus appliqués à des dépenses ordinaires, ou des centimes destinés à des dépenses extraordinaires ». La seule condition mise par la loi est que le total de ces deux sortes de centimes ne dépasse pas le maximum fixé par le Conseil général. Ils peuvent voter également les emprunts remboursables sur ces centimes ou sur les ressources ordinaires dont l'amortissement n'excède pas trente ans.

Il votent, sauf l'approbation du préfet « les

contributions pour insuffisance de revenus ou pour dépenses extraordinaires, qui dépassent le maximum fixé par le Conseil général, et les emprunts remboursables sur ces impositions, dont l'amortissement n'excèdera pas trente ans ».

Enfin, toute contribution établie pour plus de trente ans « et tout emprunt remboursable sur cette contribution ou sur ressources ordinaires, dont l'amortissement dépasse trente ans, sont autorisés par décret du Président de la République rendu en Conseil d'Etat. Il est également statué par décret rendu en Conseil d'Etat, si la somme à emprunter dépasse un million, ou si, réunie au chiffre d'autres emprunts non encore remboursés, elle dépasse un million, quelle que soit d'ailleurs la durée de l'amortissement de l'emprunt ».

Ainsi, d'après cette loi de 1902, il n'y plus en somme en cette matière que des délibérations définitives ou des délibérations soumises à l'approbation du préfet. Le Conseil d'Etat n'intervient plus que si la contribution est établie pour plus de trente ans ou si l'emprunt dépasse un million. Le décret simple ni la loi n'interviennent plus jamais.

§ 2. — **Diminution pour les municipalités de la faculté de s'abstenir**

Si la décentralisation a été accrue par ce fait que des pouvoirs plus grands ont été accordés, sur certains points, aux municipalités, en sens inverse elle a subi un mouvement de recul, par suite des réformes qui, par certains autres points, ont diminué pour les Conseils municipaux et les maires leur faculté de s'abstenir ; dans un certain nombre de cas, le législateur a imposé aux municipalités l'obligation d'agir et a sanctionné cette obligation par la possibilité accordée aux autorités supérieures de se substituer aux autorités locales pour accomplir ces actes.

Le principe de cette substitution se trouvait déjà dans la loi de 1884. Aux termes de l'article 99 *in fine*, en effet, si le maire refusait de faire un règlement de police indispensable, le préfet, après l'avoir mis en demeure, faisait lui-même le règlement. D'un autre côté, d'après l'article 85, « dans le cas où le maire refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le préfet peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial ».

Cette hypothèse différait de la précédente en ce

que, s'il s'agissait de faire un règlement, le préfet seul pouvait se substituer au maire, tandis que, s'il s'agissait d'un acte imposé par la loi, il pouvait, soit agir lui-même, soit déléguer quelqu'un pour agir à sa place. On distingue, d'ailleurs, encore aujourd'hui, sur la portée de cet article 85, et on se demande s'il s'applique seulement aux cas où le maire agit comme représentant de l'Etat (c'est-à-dire aux cas où il agit sous l'autorité de l'administration), ou bien s'il s'applique, en outre, aux actes que le maire fait comme agent de la commune (c'est-à-dire aux cas où il agit sous la surveillance de l'administration). On tend aujourd'hui à décider que cet article doit s'appliquer à tout acte que le maire doit faire, quelle que soit la qualité en laquelle il agisse, pourvu que cet acte lui soit prescrit par la loi. Il doit s'appliquer par suite, même aux mesures de police, même lorsque le maire refuse d'exécuter une décision du Conseil municipal. Cette interprétation large s'appuie sur les observations suivantes : 1° l'art. 85 est placé en tête de tous les articles qui énumèrent les attributions du maire; 2° l'art. 152 applique la règle au cas particulier où le maire est ordonnateur; 3° l'article 98 *in fine* va jusqu'à l'appliquer au cas où il s'agit d'actes discrétionnaires de la police municipale (permissions de voirie). Il est vrai que l'art. 85 ne fait que reproduire l'art. 15 de la loi du 10 juillet 1837, et que le Conseil d'Etat, dans

un arrêt du 20 avril 1883 (Bastard), avait décidé que ce texte ne s'appliquerait qu'aux actes accomplis sous l'autorité de l'administration. Cela veut dire seulement, affirment les partisans de cette interprétation de l'art. 85, que la loi n'a pas confirmé cette jurisprudence et que celle-ci devra être abandonnée (1).

La loi de 1884 admettait donc déjà, dans une assez large mesure, la substitution de l'autorité supérieure aux autorités locales pour l'accomplissement de certains actes ; depuis 1884, le nombre de cas où cette substitution peut s'opérer a été notablement accru.

1° *Substitution de l'autorité du pouvoir central à l'autorité des maires*

Plusieurs lois depuis 1835 ont étendu le domaine des attributions du maire et ont, en même temps, prescrit au préfet de se substituer aux maires dans les cas où ceux-ci refuseraient ou négligeraient de s'acquitter de leur mission.

Ainsi la loi du 21 juin 1898 sur le Code rural

---

(1) Cf. Hauriou. — Droit administratif, 6e éd., p. 209, note 2.

charge d'une façon générale les maires d'assurer le maintien du bon ordre, de la sécurité et de la salubrité publiques.

Elle prescrit notamment aux maires de veiller à tout ce qui intéresse et garantit la sécurité publique. Les maires doivent, « par des précautions convenables, prévenir les accidents et les fléaux calamiteux, pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours, et, s'il y a lieu, provoquer l'intervention de l'administration supérieure ». Ils peuvent « prescrire la réparation ou la démolition des murs, bâtiments ou édifices quelconques longeant la voie ou la place publique, lorsqu'ils menacent ruine et qu'ils pourraient, par leur effondrement, compromettre la sécurité ». Les maires sont chargés de veiller à tout ce qui intéresse la salubrité publique, d'assurer l'exécution des dispositions légales et réglementaires qui ont pour but de prévenir les maladies contagieuses ou épizootiques, etc...

Cette loi du 21 juin 1898 prescrit expressément des cas dans lesquels le préfet peut substituer son action à celle des maires ; c'est ainsi que l'article 22, après avoir prescrit au maire d'ordonner « les mesures nécessaires pour assurer l'assainissement, et, s'il y a lieu, après avis du Conseil municipal, la suppression des mares communales placées dans l'intérieur des villages ou dans le voisinage des habitations, toutes les

fois que ces mares compromettent la salubrité publique », dispose : « A défaut du maire, le préfet peut, sur l'avis du Conseil d'hygiène et après enquête de *commodo et incommodo*, décider la suppression immédiate de ces mares, ou prescrire, aux frais de la commune, les travaux reconnus utiles. »

De même l'article 71 dispose que lorsqu'un champ de foire ou un autre emplacement communal destiné à l'exposition en vente des bestiaux aura été reconnu insalubre, le maire, après un rapport du vétérinaire délégué, doit prescrire les mesures de nettoyage et de désinfection indiquées. — « A défaut du maire, le préfet peut, après mise en demeure, conformément à l'article 99 de la loi municipale, ordonner l'interdiction du champ de foire, ou prescrire, aux frais de la commune, les mesures indispensables à faire cesser les causes d'insalubrité pour les animaux domestiques. »

Mais dans les cas où la loi de 1898 ne prévoit pas exactement la substitution du préfet à celle du maire, cette substitution est-elle possible? Il semble bien qu'on doive l'affirmer. La loi de 1898, en effet, dans l'énumération qu'elle fait des différentes mesures qui doivent être prises par les autorités administratives pour assurer la sécurité et la salubrité publiques, fait un partage d'attributions entre le préfet et le maire :

mais, dans l'économie générale de la loi, celui-ci apparaît comme subordonné directement au préfet: c'est parce qu'il est plus près des causes d'insalubrité et de trouble que la loi le charge le plus souvent de les faire cesser; le préfet n'intervient personnellement que lorsque la mesure à prendre intéresse plusieurs communes ou nécessite une atteinte notable, dans l'intérêt collectif, aux droits individuels, notamment aux droits de propriété. Dans tous les autres cas c'est le maire qui agit, mais qui agit « sous la surveillance de l'administration » (Art. 1er). Même en donnant à ce mot « surveillance » le sens étroit et précis qu'il a dans la loi, il faut reconnaître que cette surveillance ne peut être réelle et ne peut s'exercer efficacement que si le préfet a le droit de substituer son action à celle du maire. — Même donc lorsque la loi de 1898 ne prévoit pas que le maire puisse être remplacé par le préfet, celui-ci peut se substituer au maire et accomplir l'acte qu'il néglige ou refuse d'accomplir.

Une autre loi a diminué encore la faculté d'abstention du maire, c'est celle du 15 février 1902 sur l'hygiène publique. Aux termes de cette loi, toute commune doit posséder un règlement sanitaire. Voici d'ailleurs ce que dit l'article premier : « Dans toute commune, le maire est tenu, afin de protéger la santé publique, de déterminer

après avis du Conseil municipal et sous forme d'arrêtés municipaux portant règlement sanitaire : 1° les précautions à prendre, en exécution de l'art. 97 de la loi du 5 avril 1884, pour prévenir ou faire cesser les maladies transmissibles, visées à l'article 4 de la présente loi, spécialement les mesures de désinfection ou même de destruction des objets à l'usage des malades ou qui ont été souillés par eux, et généralement des objets quelconques pouvant servir de véhicule à la contagion ; — 2° les prescriptions destinées à assurer la salubrité des maisons et de leurs dépendances, des voies privées, closes ou non à leurs extrémités, des logements loués en garni et des autres agglomérations quelle qu'en soit la nature, notamment les prescriptions relatives à l'alimentation en eau potable ou à l'évacuation des matières usées. »

Comme on le voit, le maire n'est pas seulement obligé de rédiger un règlement quelconque ; la loi lui impose aussi l'obligation d'édicter des dispositions sérieuses et réellement susceptibles de protéger la santé publique.

Pour plus de sûreté même, l'article ci-dessus énumère, à titre d'indication seulement, les points principaux sur lesquels doit porter le règlement sanitaire. Ces deux obligations, celle de faire un règlement et celle de faire un règlement sérieux, s'imposent absolument au maire. Si, dit l'art. 2,

« dans le délai d'un an à partir de la promulgation de la présente loi, une commune n'a pas de règlement sanitaire, il lui en sera imposé un d'office, par un arrêté du préfet, le Conseil départemental d'hygiène entendu ». Le préfet peut donc ici encore se substituer au maire.

Le règlement sanitaire ne diffère pas seulement des autres règlements municipaux par son caractère obligatoire. Il en diffère encore en ce qu'il doit être pris par le maire « après avis du Conseil municipal ». Ordinairement, les arrêtés de police sont l'œuvre du maire seul. Toutefois ici, si le Conseil est consulté, son avis n'est pas nécessairement suivi. La loi ne dit pas en effet : après avis conforme du Conseil municipal.

En second lieu, le règlement doit être approuvé par le préfet.

Enfin, en troisième lieu, l'approbation du préfet doit être donnée après avis du Conseil départemental d'hygiène.

Le préfet a donc un contrôle réel en cette matière ; il est bien évident que, si la loi confie au maire le soin d'assurer l'hygiène publique dans la commune, elle n'a en ce fonctionnaire qu'une confiance limitée, et qu'elle a voulu donner à l'autorité supérieure les plus larges pouvoirs de surveillance et de contrôle. Elle a bien vu qu'en cette matière comme dans beaucoup d'autres, le maire a peur de l'électeur,

Elle a donc accordé des pouvoirs au maire, mais à condition qu'il les exerce avec énergie et sans crainte de fâcher MM. les électeurs ; sinon elle les lui retire et les remet entre les mains de l'administration supérieure.

Cette pensée du législateur apparaît très nette et très fréquente dans les diverses dispositions de la loi de 1902. Ce n'est pas seulement en effet dans la rédaction du règlement sanitaire que le préfet peut substituer son action à celle du maire; à chaque instant, dans la loi, et chaque fois qu'elle confie au maire une nouvelle attribution dans le service de l'hygiène, elle spécifie bien qu'il est tenu d'exercer cette attribution, faute de quoi le préfet agira à sa place. L'article 11, par exemple, dispose que l'autorisation de construire peut être donnée par le préfet en cas de refus du maire. L'article 12 spécifie aussi que le préfet pourra se substituer au maire pour ordonner les mesures à prendre concernant un « immeuble dangereux pour la santé des occupants ou des voisins ».

2° *Substitution de l'autorité du pouvoir central à l'autorité des Conseils municipaux*

La liberté des Conseils municipaux a été diminuée à deux points de vue différents : d'abord par

l'augmentation des dépenses obligatoires, puis par des difficultés nouvelles dans l'accroissement ou la création de recettes.

En premier lieu, les dépenses obligatoires ont été augmentées : c'est aux communes en effet que l'Etat démocratique a fait supporter les charges de son œuvre d'assistance et de solidarité.

L'enseignement primaire est sans doute devenu un service public national en 1886 ; mais une partie des dépenses de ce service est à la charge des communes. Ce sont les communes qui doivent fournir les maisons d'école, le matériel scolaire, le logement de l'instituteur ou à défaut de logement une indemnité équivalente ; elles doivent, parfois, payer à l'instituteur une indemnité de résidence ; enfin, les villes de plus de 150.000 habitants supportent les frais de traitement des instituteurs. Les sanctions les plus énergiques ont été prises par l'Etat pour obliger les communes à s'acquitter de l'obligation qu'il leur imposait d'avoir une ou plusieurs maisons d'école « convenables ».

La commune ne possède-t-elle pas des maisons d'école en nombre suffisant pour l'organisation du service scolaire? La loi du 10 juillet 1903, modifiant l'art. 10 de la loi du 10 juillet 1883, donne au préfet le droit de prendre toutes les mesures utiles à l'installation du service et à l'acquisition du mobilier scolaire nécessaire. Le préfet

est libre de recourir au procédé qui lui paraît le meilleur : il peut décider la location d'un immeuble privé et, si le maire refuse de passer le bail, déléguer quelqu'un pour le passer à la place du maire ; il peut, après avis du Conseil départemental de l'enseignement primaire, décider la construction d'une maison d'école ; à cet effet, à défaut par le Conseil municipal de se soumettre à ses injonctions, et après avis des autorités et conseils compétents, il fixe l'emplacement de la future école, choisit son architecte, approuve les plans et devis, fixe le montant des dépenses, crée les ressources nécessaires. Parfois cependant il doit être statué par un décret en Conseil d'Etat : 1° lorsque le chiffre de la dépense excède un certain maximum fixé par la loi du 20 juin 1885 ; 2° lorsqu'un emprunt est nécessaire ; le décret en Conseil d'Etat détermine alors le montant et les conditions de l'emprunt ainsi que l'établissement avec lequel la commune traitera ; 3° le même décret établit d'office l'imposition annuelle applicable à l'amortissement de l'emprunt ; 4° il faut un décret en Conseil d'Etat pour statuer sur l'allocation de la subvention de l'Etat dans le cas où, soit le Conseil général, soit la Commission départementale aurait, soit émis un avis défavorable, soit refusé de donner son avis ou de délibérer sur la question ; 5° il faut enfin un décret en Conseil d'Etat pour déclarer d'utilité publique, s'il y a lieu d'y recourir, l'ex-

propriation des terrains nécessaires pour la construction de l'école.

Ainsi, pour l'aménagement du service scolaire, l'autorité supérieure peut, à son gré, disposer du patrimoine communal et se substituer complètement à la municipalité, même pour les mesures les plus graves, comme l'emprunt ; une seule chose lui est interdite parce qu'elle a été oubliée par la loi : elle ne peut pas affecter d'office un immeuble communal au service public de l'enseignement. A cette exception près, le préfet et le gouvernement peuvent, à leur guise, user, dans l'intérêt d'un service national, des ressources de la commune.

L'autorité supérieure peut non seulement obliger une commune à construire des maisons d'école, mais elle peut l'astreindre à abandonner les maisons d'écoles existantes ; elle peut interdire tout local scolaire qui ne lui paraît pas satisfaisant. A cet effet, après un rapport de l'inspecteur d'Académie, le conseil départemental de l'enseignement primaire est appelé à émettre un avis, qui déterminera les travaux nécessaires pour l'appropriation du local. Le préfet met alors le Conseil municipal en demeure de présenter des plans et devis ; sur le refus du Conseil municipal, le préfet prononce l'interdiction du local.

De même, le service de l'assistance médicale gratuite grève lourdement en fait, les budgets communaux. La part que doit payer chaque com-

mune dans les dépenses ordinaires de ce service est déterminée d'après les règles qui régissent le domicile de secours. Cette part qui lui incombe, la commune l'acquitte à l'aide de ses ressources spéciales à l'assistance médicale gratuite ou de ses ressources ordinaires ; au cas où ces ressources ne suffisent pas et où elle est obligée de recourir à des ressources extrordinaires, elle est dispensée, il est vrai, de payer la totalité de la dépense mise à sa charge, mais elle en paie de 20 à 80 pour 100 suivant la valeur de son centime.

Les communes supportent — et en totalité — les dépenses de suppression des bureaux de placement. La loi du 14 mars 1904 a autorisé les Conseils municipaux à supprimer, moyennant certaines conditions, les bureaux de placement des employés et domestiques ; mais elle a décidé qu'ils devraient payer aux tenanciers des bureaux supprimés une indemnité représentant la valeur du bureau au moment de la suppression.

L'assistance aux vieillards constitue aussi pour les communes une lourde charge — charge d'autant plus lourde que les autorités qui l'accordent sont trop près des administrés pour exercer sur les demandes un contrôle sérieux — et de plus en plus le nombre s'accroît de ceux qui prétendent végéter aux dépens de ceux qui travaillent. La charge qui, du fait de la loi du 14 juillet 1905

sur l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, pèse sur les communes, est calculée à peu près comme celle qui leur est imposée par la loi du 15 juillet 1892 ; ici encore les communes doivent payer les frais qu'occasionne l'assistance aux vieillards qui ont leur domicile de secours dans leur circonscription ; mais si leurs ressources ordinaires sont insuffisantes pour faire face à ces dépenses, elles sont aidées par le département dans une mesure qui varie dans une proportion inverse de la valeur du centime communal démographique, c'est-à-dire rapporté à la population ; d'autre part, si le nombre de leurs assistés dépasse une certaine proportion par rapport à l'ensemble de leur population, elles reçoivent un secours de l'Etat, secours qui croît en même temps que s'élève le nombre des assistés.

Cette loi du 14 juillet 1905 a produit son effet utile dans les grandes villes ; dans les petites villes il n'y a pas de misère comme dans les grandes, et le journalier continue à gagner sa vie.

Quant à l'hygiène, c'est avec raison que le législateur lui a laissé le caractère de service public municipal. C'est en effet l'association communale qui est la première intéressée en matière d'hygiène. De plus, les mesures hygiéniques varient avec les diverses communes ; elles diffèrent avec les régions, et il est évident que des mesures in-

dispensables dans le Midi de la France seraient sans utilité dans le Nord. Il était aussi légitime de ne pas faire de l'hygiène une affaire exclusivement communale, puisque la commune n'est qu'une cellule d'un plus grand organisme qui est l'Etat. Pour toutes ces raisons, il était juste de laisser les dépenses de l'hygiène à la charge de la commune, mais dans certaines circonstances de faire participer les personnes morales supérieures, département et l'Etat, à l'acquittement de ces dépenses ; c'est pourquoi, en principe, les dépenses du service d'hygiène sont payées par la commune, qui est aidée, le cas échéant, par le département, d'après les règles qui président à la répartition des dépenses du service de l'assistance médicale gratuite.

Une autre augmentation des dépenses obligatoires provient de la jurisprudence administrative suivante : l'administration considère que toute dépense est obligatoire si elle correspond à la continuation d'un service une fois voté. En 1896, par exemple, le Conseil d'Etat a décidé que lorsque le budget d'une commune, régulièrement approuvé, porte un crédit pour le traitement d'un professeur de gymnastique, la suppression de cet emploi en cours d'exercice ne peut pas avoir pour effet de supprimer le traitement de cet employé qui n'a pas été régulièrement relevé de ses fonc-

tions, et qui, en fait, les a continuées (1). Tout service voté et régulièrement créé par le Conseil municipal constitue pour celui-ci une dépense obligatoire, tant qu'une nouvelle délibération du Conseil municipal, approuvée s'il y a lieu par l'autorité supérieure, ne l'a pas régulièrement supprimé. Cette suppression ne peut pas résulter simplement de la suppression au budget du crédit correspondant.

Les dépenses de ce service restent obligatoires; le préfet, par suite, peut les inscrire d'office au budget communal, et, à défaut du maire, les mandater d'office.

Comme la politique sociale, la politique anticléricale a eu son contre-coup sur les libertés communales ; la séparation des Églises et de l'Etat a aggravé les charges du budget communal en lui faisant supporter les frais d'entretien des édifices religieux, frais qui étaient autrefois supportés par les fabriques. Cette même politique menace d'arriver au monopole de l'enseignement ; cette réforme se traduirait à notre point de vue par une dépense de premier établissement d'environ 400 millions qui pèseraient pour 53 0/0 sur les communes, et une dépense annuelle de 46 millions environ, dont

---

(1) Conseil d'Etat, 24 janvier 1896 (Lebon).

11 millions à la charge des communes pour les indemnités de logement et autres.(1)

Ainsi, depuis 1884, a été considérablement allongée la liste des dépenses obligatoires pour les communes ; on voit que cette liste n'est pas près d'être close et qu'elle risque même grandement de s'allonger. Cet accroissement de dépenses obligatoires s'explique : il provient de cette conception centralisatrice que les communes, comme les départements, ne sont que des organes secondaires destinés à gérer, sur une étendue déterminée, les services généraux de l'Etat ; c'est de cette idée qu'était faite l'incorporation des budgets départementaux au budget de l'Etat jusqu'en 1893.

Or l'augmentation de dépenses obligatoires gêne doublement la décentralisation. En premier lieu, elle absorbe les ressources locales et supprime ainsi les éléments les plus précieux de la vie locale. Le second des obstacles provenant pour la décentralisation de l'accroissement des dépenses obligatoires est plus grave encore. On sait qu'aux termes de l'article 145 de la loi du 5 avril 1884, les Conseils municipaux ne sont maîtres de leur budget, c'est-à-dire qu'ils ne sont libres d'y inscrire les dépenses facultatives qu'ils veulent y laisser figurer, qu'autant qu'ils ont pourvu à toutes les dépenses obligatoires et qu'ils n'ont appliqué aucune recette extraordinaire aux dépenses, soit obligatoires, soit

(1) Barthélemy. — Rapport au Congrès international des sciences administratives (Bruxelles, 1910).

facultatives, ordinaires ou extraordinaires. A cette condition seulement, les allocations portées au budget pour les dépenses facultatives, ne peuvent pas être modifiées par l'autorité supérieure. Ainsi donc, augmenter la liste des dépenses obligatoires, c'est mettre les Conseils municipaux dans la quasi-impossibilité de ne pas recourir, pour équilibrer leur budget, à des ressources extraordinaires ; c'est mettre dans les mains du préfet le budget de la commune et, par là, toute l'administration communale.

La législation postérieure à 1884 n'a pas seulement augmenté l'importance et le nombre des dépenses obligatoires ; elle a restreint la liberté des communes en leur interdisant certaines dépenses.

Les lois sur la laïcité de l'enseignement public ont interdit aux municipalités de subventionner des écoles libres ; qu'elle soit directe ou indirecte, toute subvention publique à une école libre est interdite. La question s'est posée surtout à propos des recours distribués par les municipalités ou la caisse des écoles, aux élèves pauvres des écoles primaires. Les distributions faites par les municipalités, de vêtements, de livres, etc., peuvent-elles indifféremment s'adresser aux élèves des écoles publiques ou privées ou doivent-elles être réservées aux élèves des écoles publiques ? La jurisprudence du Conseil d'Etat admet que les municipalités peuvent faire directement des distri-

butions aux enfants pauvres, sous forme de secours, mais qu'elles ne peuvent pas, sous prétexte de secourir les enfants pauvres, fournir des prestations aux directeurs des écoles privées, dont les frais généraux seraient par là diminués, et qui par suite recevraient ainsi une certaine aide dans leur entreprise.

La loi de séparation des Eglises et de l'État a de même diminué la liberté de dépenser des Conseils municipaux. Elle a sans doute mis à leur charge l'entretien des édifices religieux ; par contre, elle leur a interdit de subventionner aucun culte.

« La République ne salariant, ne subventionnant plus aucun culte, disait le rapporteur de la loi du 9 décembre 1905, toutes dépenses inscrites à un titre quelconque au budget de l'Etat, des départements, des communes, doivent être supprimées. Il importe de ne pas laisser se perpétuer dans certaines régions des rapports officiels entre l'Eglise, les communes et les départements... Les services départementaux et communaux ne jouissent nullement, en pareille matière, d'une autonomie absolue. Certaines dépenses sont obligatoirement inscrites à leur budget ; d'autres leur sont actuellement interdites. »

Cette obligation imposée aux communes de ne subventionner aucun culte demande quelques explications: les communes ont en principe leur

autonomie, elles ont droit à la liberté ; la décentralisation administrative n'aurait pas de but si elle n'était comme on l'a dit cent fois, une école, une atmosphère de liberté ; par suite, la servitude spéciale imposée aux communes par la loi de 1905 doit être mesurée en tenant compte de l'autonomie des communes, c'est-à-dire que, comme toute restriction à une liberté, elle doit être soumise à une interprétation restrictive.

Les communes doivent ignorer légalement les cultes ; mais ce qu'on pourrait appeler la subvention de fait ou le salaire de fait restent permis toutes les fois qu'ils n'impliquent pas reconnaissance officielle du culte. Par exemple, il est interdit à un Conseil municipal de voter, comme autrefois, au desservant de la paroisse, une somme fixe à titre d'abonnement au casuel ecclésiastique, parce que cette subvention impliquerait reconnaissance officielle du culte. Mais il est permis au même Conseil de confier au desservant un emploi civil, par exemple celui de secrétaire de la mairie ou d'infirmier de la commune, parce que, d'une part, le desservant n'est frappé par la loi d'aucune incapacité individuelle en ce qui touche les emplois civils ou les fonctions publiques ; parce que, d'autre part, en lui confiant cet emploi civil, l'administration voit en lui, non pas le ministre du culte, mais le simple citoyen. A con-

dition que l'emploi civil soit sérieusement conféré et réellement exercé, la loi n'est point tournée (1).

Pareillement, les Conseils municipaux ne peuvent point laisser gratuitement les presbytères à la libre disposition du desservant, car cela constituerait une subvention détournée. Ils peuvent seulement les lui louer et la jurisprudence demande, pour que le contrat de location soit valable, qu'ils exigent des preneurs un prix raisonnable.

Ainsi, l'Etat qui force les communes à dépenser sous sa direction, veut aussi, en certaines matières, les contraindre à ne pas dépenser. Mais ceci est loin de compenser cela ; il faut constater, en définitive, que l'Etat contrarie les municipalités dans leur tendance à l'économie, qu'il les pousse toujours à dépenser. Or, à cette augmentation des charges n'a pas correspondu une augmentation corrélative des recettes.

Après avoir restreint les libertés des communes vis-à-vis des dépenses, l'Etat a restreint leurs libertés vis-à-vis des recettes. Loin d'accroître les facultés données aux communes de se procurer des ressources, il semble qu'un mouvement se dessine qui tende à diminuer ces facultés.

Les seules ressources que les communes aient

---

(1) Hauriou. — Droit administratif, p. 846-847.

de libres sont les revenus qu'elles tirent de leur domaine privé et de leurs presbytères. Nous n'avons pas de statistique officielle sur la valeur de ces revenus.

Mais c'est certainement l'octroi qui fournit encore aux communes le revenu le plus considérable ; — et il est menacé par l'Etat. C'est grâce à l'octroi que les municipalités ont pu exécuter des travaux d'embellissement et d'hygiène. A Lille l'octroi donne la moitié des ressources ordinaires. A Paris, il fournit 500.500.000 francs. Quoique ne fonctionnant que sur 1.500 communes, les recettes de l'octroi forment le tiers des revenus communaux de la France entière, soit 596 millions(1).

Mais l'octroi est contraire aux tendances actuelles ; on lui reproche, et avec raison, d'être antidémocratique, improportionnel ; il pèse relativement plus sur les pauvres que sur les riches. Ses adversaires font remarquer qu'établi sur des objets de consommation, il les frappe suivant leur quantité ou leur poids, indépendamment de leur valeur ; deux barriques de vin, par exemple, paient le même droit d'octroi, alors peut-être que le vin de l'une a une valeur dix fois plus grande que celui de l'autre ; le consommateur riche à qui

---

(1) Barthélemy. — Cours de doctorat, 1908-1909.

le bon vin est destiné paiera le même droit que le consommateur pauvre qui reçoit le vin de qualité inférieure.

D'autre part, ce sont les familles les plus nombreuses (et par conséquent, en général, les plus pauvres) qui consomment le plus ; ce sont donc les individus qui ont les charges de famille les plus lourdes qui paient le plus de droits d'octroi. Ainsi l'octroi épargne les riches ; il accable les familles pauvres et prolifiques : c'est pourquoi l'Etat lui montre de la défaveur.

On se rappelle que la loi du 29 décembre 1897 a obligé les communes à abaisser les droits d'octroi existant sur les boissons dites hygiéniques (vins, cidres, poirés, hydromels), de manière qu'ils ne dépassent pas un certain maximum, qui varie suivant leur population ; que cette loi a décidé que, sauf dans des circonstances exceptionnelles, il ne serait plus établi de droit d'octroi sur les boissons hygiéniques et que les droits existants sur ces boissons ne pourront plus être surélevés.

L'Etat d'autre part encourage les communes à supprimer toutes les recettes de l'octroi. Dans ce même sens, M. Vaillant, député, a déposé une proposition de loi tendant à l'abolition des octrois.

Les municipalités ne se sont que très péniblement soumises à ce mouvement ; dans le Congrès de décembre 1907, les représentants des grandes villes ont protesté contre la proposition Vaillant.

Cependant les Conseils municipaux ont cherché à améliorer les droits d'octroi; ils ont partiellement exonéré les objets de première nécessité et frappé plus lourdement les objets propres aux gens fortunés.

Par suite de cette transformation de l'impôt, son produit est tombé en dix ans de 46 millions à Paris et de 2 millions 749 mille francs dans les autres communes de France.

Les octrois ne sont pas les seules ressources menacées, les centimes additionnels le sont aussi. L'Etat en propose le remplacement par l'impôt progressif sur le revenu.

Seules les taxes, par leur souplesse et leur variété, permettent désormais aux communes d'équilibrer leurs budgets; elles sont en plein développement. Les unes sont la rétribution d'un service rendu (droit de place dans les marchés et abattoirs, droits de pesage, de quai, d'entrée dans les musées, etc.); les autres visent le profit indirect que les habitants retirent de l'exécution d'un service public (taxes d'égout, de trottoir, de voirie, etc.); certaines taxes enfin frappent, d'après les signes extérieurs, les facultés contributives des habitants: elles sont assises sur la propriété bâtie (5 0/0 du revenu à Lyon); sur la propriété non bâtie, sur l'habitation (2 0/0 du loyer à Lyon); il existe enfin des taxes somptuaires (taxes sur les chiens).

Telle est donc la double tendance qui caractérise l'évolution de la législation communale depuis 1884 relativement aux finances municipales ; l'Etat a tendu à augmenter les dépenses et à gêner les recettes des municipalités.

Il serait bon que l'Etat accordât aux municipalités une plus grande initiative pour varier leurs recettes. Le Congrès des maires a adopté, le 10 décembre 1908, les vœux suivants :

1° Que les villes aient la faculté de contracter des emprunts de 60 ans ;

2° Que la législation administrative s'inspire de plus en plus du respect de l'autonomie de la commune et laisse aux Conseils municipaux plus de liberté pour la création de taxes communales.

CHAPITRE IV

Impression d'ensemble sur la législation communale depuis 1884

« La législation communale depuis 1884 est confuse ; il n'y a pas ici de coordination dans l'ensemble des lois qui ont touché à cette matière. Mais si cependant on voulait dégager la tendance générale de cette œuvre, il faudrait y voir un accroissement théorique des pouvoirs juridiques des municipalités et une diminution réelle de la liberté des Conseils municipaux. » (Barthélemy, Cours de doctorat.)

Théoriquement, les pouvoirs juridiques des municipalités ont été accrus ; elles peuvent plus facilement emprunter ; elles peuvent librement

accepter ou refuser des libéralités, intenter ou soutenir des procès.

Mais ces réformes ne sont pas celles que réclame l'opinion publique. Il se passe des années sans que la commune reçoive des libéralités, on plaide. Ce qui est intéressant, c'est la vie courante de la commune ; et par toutes les charges nouvelles résultant des réformes démocratiques, l'action communale quotidienne est devenue plus enchevêtrée avec l'action administrative ; elle est plus souvent que jamais soumise à l'autorité préfectorale.

Les maires ont des relations constantes avec les préfets. Quelles sont ces relations et quelle valeur présentent-elles au point de vue de l'administration des intérêts collectifs ? L'appréciation varie suivant qu'on prête l'oreille aux récriminations des préfets, des maires ou des administrés.

Préfets. — Les préfets se plaignent de l'inertie, de l'ignorance, de la résistance des maires. D'après eux, les retards, les complications, les difficultés que présentent les affaires administratives viennent principalement de ce que les municipalités ignorent le droit, ne savent au juste ni ce qu'elles ont le pouvoir de faire, ni jusqu'où peut s'étendre leur activité ; de ce que surtout maires et Conseils municipaux s'entêtent et s'obstinent dans leurs projets, même les moins viables, et refusent de

se plier aux directions éclairées de l'autorité supérieure.

Maires. — Les maires prétendent que la marche et la solution des affaires dépendent de leur complaisance à l'égard du préfet. S'ils se contentent de traiter les affaires courantes d'une façon impartiale et impersonnelle, les bureaux de la préfecture font attendre indéfiniment les solutions et se montrent aussi exigeants, aussi tracassiers que possible. Le préfet n'est serviable et dévoué que pour les maires dont les rapports sont complaisants : « La sollicitude du préfet est en raison inverse de l'indépendance du maire. »

La plupart des affaires, si minime soient-elles, sont soumises au préfet ; un dossier qui demande une demi-heure d'examen reste pendant des mois à la préfecture.

Dans une circulaire qu'il adressait aux préfets lors de son premier passage aux affaires, Waldeck-Rousseau essayait de mettre fin à ces lenteurs, mais la circulaire ne fut pas écoutée.

Les exemples sont nombreux qui peuvent servir d'illustration à ces plaintes des maires. Dès 1838, M. Maleville, député, comptait qu'il fallait 28 pièces pour que le propriétaire riverain d'un fleuve pût faire usage d'un bateau pour sa propriété (1) ; rien n'a changé depuis. En 1851, ils s'échangeait en France, d'après Viviens, de fonc-

tionnaire à fonctionnaire, 43.000 lettres par jour, 16 millions par an (1).

Les formalités n'ont pas été simplifiées depuis 1851, ni les correspondances supprimées, et le nombre de fonctionnaires s'est accru de 150 0/0 ! En 1884, pour construire une fontaine à Dieulefit, il fallut constituer un dossier qui passa entre les mains de 100 fonctionnaires, et attendre la solution pendant 2 ans 1/2. Récemment, pour obtenir l'approbation d'une concession de tramways électriques à Besançon, le député de cette ville dut pendant trois ans faire antichambre dans tous les ministères.

Dupont-Withe, dans son livre sur la décentralisation, cite le cas d'un abattoir communal dont la construction a été précédée de 12 ans de formalités. C'est en 1846 que le Conseil municipal décide la construction de l'abattoir ; le ministre ne répond qu'en 1848 et refuse l'autorisation. En 1850, le Conseil municipal prend une nouvelle délibération ; cette fois le ministre ne répond qu'au bout de 4 ans. L'autorisation est accordée moyennant une réduction dans la taxe d'abatage ; pour discuter cette réduction et pour remplir la formalité préliminaire d'expropriation, il faut trois ans. Ce n'est qu'en 1858 que le ministre

(1) Cf. Cours de doctorat de M. Barthélemy.

accorde l'autorisation malgré un avis défavorable du Conseil d'Etat.

En ce moment, la commune de Paziols, dans l'Aude, a sa rivière empoisonnée par un industriel anglais qui, après avoir lavé son minerai avec de l'acide sulfurique, ne trouve rien de mieux que de laisser écouler ses poisons dans la rivière. Le maire, dès qu'il a connaissance du danger (des personnes ayant été malades après avoir bu de cette eau), en informe la préfecture. Que fait la préfecture ? Elle ordonne une enquête qui se poursuit... lentement. Quand tous les rapports seront arrivés à la préfecture, alors on verra s'il y a lieu de défendre à l'industriel de continuer à verser des poisons dans la rivière.

Ne vaudrait-il pas mieux arrêter immédiatement le danger, quitte pour la commune de payer des dommages à l'industriel si la réclamation n'était pas fondée ?

Tous ces retards, toutes ces formalités énervent les municipalités et on comprend combien vifs peuvent être les reproches que les maires adressent au système actuel de la centralisation.

Administrés. — Les administrés sont loin de se déclarer satisfaits d'un pareil système. En définitive c'est eux qui en pâtissent le plus ; c'est sur eux que retombent les ennuis, les gênes, quelquefois intolérables qui résultent nécessairement de la centralisation administrative. Ils sont très per-

suadés d'ailleurs que les lenteurs administratives ne sont pas toujours le résultat involontaire de certaines négligences ; ils croient fermement qu'elles sont souvent un moyen de pression politique. S'agit-il d'une commune qui a élu une municipalité parmi les adversaires politiques du gouvernement ? Toutes les affaires de cette commune peuvent être systématiquement retardées par les bureaux de la préfecture, et, si elles doivent aller à l'administration centrale, par les bureaux du ministère de l'Intérieur. Si l'affaire soumise à l'approbation de l'autorité préfectorale ou centrale présente quelques difficultés, l'administration exigera des suppléments d'instruction, des justifications complémentaires, soulèvera tous les moyens susceptibles d'assurer l'échec du projet de la municipalité et elle y réussira presque toujours. Si l'affaire pour laquelle on sollicite une autorisation présente toutes les garanties et est évidemment avantageuse, l'habileté de l'administration consistera en des lenteurs et des retards inexplicables.

Pour les simples citoyens, les inconvénients de la centralisation sont plus considérables encore et les dangers qu'elle offre beaucoup plus redoutables. Tous les citoyens sont exposés à subir quotidiennement les effets du pouvoir du maire soutenu par l'administration. Les riches peuvent être imposés abusivement ; les pauvres

peuvent se voir refuser les bénéfices des lois d'assistance. L'influence de la mairie se fait sentir à chaque instant et il n'y a pas de rapport qui naisse entre l'administration publique et les particuliers qui ne soit influencé par l'opinion que se fait le maire sur l'administré : demande de secours, demande de bourse dans les écoles publiques, demande de sursis pour les périodes d'instruction militaire, etc.

La mairie donne son avis sur tout et son influence se fait sentir pour tout. Il n'est pas jusqu'à la police qui n'ait d'indulgence pour les amis de l'administration ; et on connaît le cas de cet agent de police qui fut révoqué pour avoir traité également les cabaretiers bien vus de l'administration et ceux qui lui déplaisaient (Conseil d'Etat 16 novembre 1900. Maugras). En définitive « la mairie pèse sur tout, la préfecture pèse sur la mairie, la politique pèse sur la préfecture. » La centralisation, loin de servir à tempérer la tyrannie au village, lui donnerait des armes et l'aggraverait.

Il y a une institution qui donne encore des armes à la centralisation, c'est l'institution des délégués administratifs. Le délégué administratif est essentiellement un agent de renseigements. Nous savons que dans la théorie des rouages administratifs, le maire est au dernier degré de l'échelle, l'agent d'exécution, de transmission et

de renseignements. Mais il y a encore en France des maires qui font une opposition systématique au gouvernement. Ce n'est pas à ces maires, on le pense bien, que le préfet s'adressera pour obtenir des renseignements. Et alors a été créée la fonction de délégué administratif.

C'est bien une fonction, car les délégués sont nommés et révoqués par le préfet, et le sous-préfet correspond avec eux en franchise. Cette institution de fait a d'ailleurs été ouvertement avouée à la tribune de la Chambre des députés par le président du Conseil (Séances des 17 et 19 novembre 1904).

On doit signaler aussi les inconvénients de la coexistence du régime parlementaire et de la centralisation. Tout, dans l'organisation administrative française, est agencé pour permettre au ministre de défendre sa situation. Le ministre, dit-on, favorise l'élection de députés de son choix et ceux-ci le paient en mettant la centralisation à son service.

Les inconvénients de la centralisation sont encore aggravés par le mode de scrutin ; on a tout dit dans ces dernières années contre le scrutin d'arrondissement. Celui-ci entraîne tous les procédés et tous les inconvénients de la candidature officielle. Aussi presque tout le monde réclame aujourd'hui le scrutin de liste ; d'une statistique publiée au lendemain des dernières élections

législatives, il résulte que la grande majorité des électeurs et des élus s'est prononcée pour ce mode de scrutin.

Le gouvernement lui-même semble s'être incliné devant cette opinion évidente de la nation et il annonce le dépôt d'un projet de loi instituant le scrutin de liste par département.

De cette réforme, si elle est réalisée, on ne doit pas attendre, certes, la guérison de tous les maux dont se plaignent actuellement administrateurs et administrés. On peut espérer cependant que les députés, étant moins rapprochés de leurs électeurs, leur seront moins soumis, et d'autre part peut-être seront-ils pour le gouvernement des contrôleurs plus sévères et pourront-ils réaliser contre lui une certaine décentralisation.

Il ne faut pas, d'ailleurs, exagérer les critiques contre la réaction centralisatrice qui se manifeste en fait depuis 1884. Le tableau pessimiste que tous les mécontents du régime actuel viennent de tracer devant nous, ne doit pas être trop poussé au noir ; il faut, pour le rendre plus adéquate aux faits, y faire quelques retouches, y mettre çà et là un peu d'air et de lumière.

Certes, tous les magistrats municipaux ne sont pas des administrateurs également dévoués et habiles ; mais le reproche d'impéritie que leur adressent en bloc les préfets est singulièrement exagéré. Ce reproche paraît inspiré surtout par les

préjugés des fonctionnaires forts d'une préparation théorique contre les hommes de la pratique. S'il est des incapables parmi les magistrats municipaux, il est aussi dans leurs rangs des hommes éminents.

Sans doute aussi les préfets ont assez souvent mésusé de leur pouvoir de tutelle et s'en sont servi dans un but de pression politique. Plusieurs, que l'on cite et qui furent dénoncés même à la tribune de la Chambre, sont renommés pour leur zèle gouvernemental, parfois excessif; mais s'il est impossible de nier ces excès de zèle, on doit reconnaître aussi que ce ne sont là que des actes individuels auxquels on ne peut cependant pas donner la valeur d'un système. Il faut reconnaître aussi que l'administration est inspirée par une tendance traditionnelle et sincère à se défier des autorités locales.

Que les critiques adressées actuellement au régime centralisateur soient toutes fondées ou non, un fait est certain : ce régime existe. L'exposé des motifs de la proposition Bourju, sur la révocation des maires, signée par soixante sénateurs républicains, le reconnaît : « La tutelle administrative s'exerce aujourd'hui à l'occasion des moindres choses, et jusque dans les petits détails de la vie municipale. » Il semble même que la tendance actuelle soit vers l'extension de ce régime centralisateur.

Cette tendance se manifeste d'abord par les diverses mesures de coercition que nous avons indiquées en matière d'enseignement, d'assistance, d'hygiène.

Elle se manifeste aussi par les obstacles que met chaque jour le gouvernement au développement du socialisme municipal.

On sait en quoi consiste ce qu'on a appelé le socialisme municipal: c'est l'intervention de la commune dans le domaine industriel et commercial. Toute commune qui, au lieu de concéder les grands services publics municipaux, distribue elle-même l'eau aux habitants, fabrique elle-même le gaz et le vend aux habitants, produit et distribue l'électricité, administre à ses risques et périls les omnibus et les tramways, etc., fait peu ou prou du socialisme municipal. Les industries qui sont ainsi susceptibles d'être exercées par les communes sont très nombreuses ; celles dont les collectivités ont parfois cherché à s'emparer sont principalement la pharmacie, la boulangerie, les lavoirs publics, les assurances. Mais presque toujours l'État s'est opposé à ces tentatives et a refusé d'autoriser les communes à devenir industrielles ou commerçantes.

Est-ce à dire cependant que la loi exige formellement, pour qu'une commune puisse exercer une profession industrielle, qu'elle y soit autorisée par l'Etat? Loin de là; la loi est muette sur ce

point. En principe un Conseil municipal pourrait librement fonder une usine ou ouvrir un commerce. Mais quelle que soit l'industrie dont il s'agisse, il faut toujours à celui qui l'embrasse une première mise de fonds ; pour se procurer les fonds nécessaires (et nous retrouvons ici ce que nous avons dit à propos de l'inconvénient, au point de vue de la décentralisation, des dépenses obligatoires), le Conseil municipal, dont toutes les recettes ordinaires sont absorbées par les dépenses obligatoires, doit faire appel à des recettes extraordinaires : il est dès lors loisible à l'administration supérieure de rayer une dépense facultative et de supprimer au budget les crédits nécessaires pour l'entreprise commerciale ou industrielle qu'a en vue le Conseil municipal. Dans presque tous les cas où une commune veut embrasser une carrière industrielle ou commerciale, il lui faut donc une autorisation de l'administration supérieure, et cette autorisation lui est refusée.

D'autre part, dans les cas rares où la commune a obtenu l'autorisation nécessaire, ou bien s'est trouvée dans des conditions financières telles qu'il lui était possible de se passer d'autorisation, le Conseil d'État au contentieux a annulé, comme illégale la délibération du Conseil municipal créant l'industrie communale.

Les exemples de ces refus d'autorisation ou de

ces annulations contentieuses sont nombreux : on peut citer l'avis du Conseil d'État de 1894 déclarant illégale la création d'une pharmacie municipale à Roubaix ; l'avis de 1900 refusant à la ville de Paris l'autorisation de créer un service municipal de vidanges. Au contentieux, le Conseil d'État a décidé en 1901 que le Conseil municipal ne pouvait ni entretenir un médecin municipal, ni subventionner une boulangerie coopérative. En principe, le Conseil d'État n'autorise les communes à intervenir dans le domaine économique ordinairement réservé aux particuliers, que si cette intervention se propose uniquement pour but de satisfaire à des besoins collectifs et est nécessitée par des circonstances de fait exceptionnelle, ou est prévue par une loi spéciale ; c'est ainsi qu'il a autorisé le Conseil municipal d'une commune dont les habitants étaient complètement privés de médecin, à voter un crédit destiné à amener un médecin dans la localité ; c'est ainsi encore qu'il a autorisé la ville de Paris à organiser un service public de bains gratuits, parce que ce service est prévu par la loi de 1851.

Le législateur, quand la question se pose devant lui, est aussi sévère que la justice administrative ; il a refusé obstinément à la ville de Paris de gérer directement, en régie, son service du gaz, qui est actuellement géré suivant le système de la régie intéressée ; tous les autres

service économiques de Paris (électricité, omnibus) sont concédés.

La réaction centralisatrice actuelle se manifeste encore dans les règles qui fixent aujourd'hui les pouvoirs du maire sur les employés municipaux. Ce fut un des principes les plus libéraux consacrés par la loi du 5 avril 1884 que le droit du maire de nommer aux emplois communaux.

Ce principe a subi de nombreuses exceptions et en subit de jour en jour de plus nombreuses.

Depuis longtemps, l'Etat ne reconnaît plus aux autorités municipales la moindre influence dans la nomination des instituteurs. Les communes sont obligées d'employer les percepteurs de l'Etat pour manier leurs deniers ; elles ne peuvent avoir des receveurs spéciaux que si leurs revenus excèdent 100.000 francs.

Quant à l'hygiène, les candidats aux fonctions à remplir en cette matière doivent figurer sur des listes dressées par le ministre de l'Intérieur. Cette atteinte aux franchises communales a soulevé des protestations ; on a déclaré que dans toutes les villes françaises se trouvent des chimistes, des médecins instruits, qui ne demandent pas mieux que de prêter leur concours à la cité. Les villes se voient obligées de repousser ce concours pour caser les protégés du ministre de l'Intérieur. A Dijon, la ville a été obligée d'enlever la direction du bureau d'hygiène

à un médecin qui s'en occupait gratuitement. De même, le pouvoir central, avant de donner un statut aux fonctionnaires de l'Etat, a donné un statut aux secrétaires de mairie.

Cette mainmise de l'Etat sur les fonctionnaires municipaux, au détriment des pouvoirs les plus certains des municipalités, est une caractéristique de la tendance centralisatrice actuelle et ne fera probablement que s'accentuer dans l'avenir ; dès maintenant, les conservateurs des musées, les bibliothécaires municipaux sont menacés de l'intervention du pouvoir central.

Il existe donc actuellement une tendance évidente vers une plus grande centralisation. Quelles peuvent être les causes de cette tendance ?

Quand l'Etat refuse aux communes l'autorisation de gérer un service industriel, il n'est pas poussé certes dans cette voie d'obstruction par les idées de l'économie politique ortodoxe. Les économistes orthodoxes avec M. Paul Leroy-Beaulieu condamnent le socialisme municipal, et, généralement, toute entreprise publique industrielle ou commerciale, au nom du principe de la liberté commerciale ; toute collectivité publique qui s'engage dans un commerce ou une industrie, a, d'après ces économistes, une tendance invincible à rendre toute concurrence privée impossible et à ériger ce commerce ou cette industrie en monopole. Et ils tâchent de montrer les inconvénients et les dan-

gers économiques ou financiers des monopoles. M. Leroy-Beaulieu n'est même pas partisan du monopole des postes.

Mais les principes et les arguments des économistes libéraux jouissent d'un crédit plus que limité dans les sphères officielles.

Contrairement à ces idées, l'Etat s'empare lui-même chaque jour davantage d'un certain nombre de professions, qu'il érige en service public et dont il fait des monopoles (fabrication des allumettes, etc...). Les chemins de fer seront peut-être tous rachetés ; il est fortement question d'instituer les monopoles de l'alcool, des assurances et de l'exploitation des mines. Ainsi donc, ce qu'il interdit aux communes de faire, l'Etat le pratique pour son propre compte.

Et c'est précisément en ceci que réside la raison pour laquelle l'Etat s'oppose au développement du socialisme municipal.

Le développement du socialisme municipal empêcherait de se développer le socialisme d'Etat. Il est logique que l'Etat devienne de moins en moins partisan de l'intervention des municipalités à mesure qu'il devient plus interventionniste pour lui.

D'une façon plus générale, ce sont les tendances sociales de la législation qui ont eu pour conséquence une diminution des libertés communales. Le pouvoir central est en voie de créer de grands

services publics nationaux ; il permet bien aux communes de l'aider à les gérer (il leur permet surtout de participer aux frais), mais il tient la main à ce que, dans la mesure où les communes ont un pouvoir d'action sur ces services, elles ne l'exercent que dans le sens qu'il veut : telle est la raison des mesures de coercition prévues dans les lois récentes.

Le gouvernement veut procéder par voie de mesures générales ; il ne faut pas que les communes dispersent leur activité dans des sens divergents de celui que suit le pouvoir central. Le système uniforme de justice sociale de l'Etat ligue contre les communes tous les partis politiques. C'est essentiellement là que gisent les obstacles à la décentralisation. On dit que les communes sont trop petites ; en réalité le plus grand obstacle à la décentralisation, c'est la volonté du Parlement.

Ainsi, la réaction centralisatrice est, au fond, en parfaite harmonie avec les tendances socialistes qui se font une place de plus en plus grande dans la politique de la France. « Le socialisme exigera des sacrifices de libertés individuelles. Or la décentralisation est une liberté. Il est donc naturel que le socialisme soit centralisateur (1). »

---

(1) Barthélemy. — Cours de doctorat, 1908-1909.

Il ne faudrait pas croire cependant que la vie communale est complètement écrasée comme sous la Révolution, et que toutes les ressources communales sont accaparées par l'Etat comme sous l'Empire. La loi de 1884 a donné une impulsion nouvelle à la vie des communes.

Sous la monarchie de juillet il n'y avait pas de mairies ; la vie communale était obligée de demander l'hospitalité au domicile particulier du maire. Chaque commune possède aujourd'hui sa mairie, et c'est bien souvent même le plus beau monument de la localité.

Des écoles se sont élevées et se sont multipliées ; sous l'impulsion de l'Etat aussi bien que de leur propre initiative, les communes ont accompli en matière d'enseignement, une œuvre considérable ; elles ont voulu de belles écoles, ensuite elles les meublent, les parent, les peuplent. Elles y attirent l'enfant par la fourniture gratuite de livres, et lui assurent le bien-être pendant les heures de classe, par l'institution de cantines ; elles l'encouragent au travail par la distribution de prix. L'enseignement professionnel, les cours d'adultes, les universités populaires trouvent dans les communes les plus sérieux appuis.

De même doit être louée l'œuvre accomplie par les communes en matière d'assistance et d'hygiène ; elles ne se sont pas contentées de fournir à l'Etat l'aide que celui-ci exigeait pour l'assis-

tance aux malades, aux enfants, aux vieillards. Elles ont bâti de nouveaux hôpitaux, elles ouvrent des dispensaires ; dans beaucoup de communes on peut demander et obtenir d'être nourri dans des fourneaux économiques. Les communes s'intéressent aux tout petits qu'elles recueillent dans des crèches. Elles protègent la santé des citoyens par l'inspection des denrées alimentaires.

Presque toutes les municipalités aussi on fait des efforts pour doter leurs cités d'aménagements modernes, pour procurer aux habitants de l'eau, de la lumière, des moyens de transport économiques. Presque partout la rue tend à devenir propre, la chaussée se revêt de macadam ou même de pavé de bois ou de verre ; la municipalité se charge du balayage des halles, des abattoirs, des ports ou des quais.

Comme la commune du moyen âge se protégeait contre le seigneur ou les brigands, la commune moderne lutte contre la maladie, l'ignorance ou la misère. On est bien loin aussi du tableau pessimiste que Taine traçait de l'activité des Conseils municipaux : « Dans les campagnes, disait-il, abandonnés à leur ignorance, ils sont plus passifs que jamais. » Il existe, il est vrai, des communes dont les Conseils municipaux sont complètement dépourvus d'initiative et n'accomplissent aucune œuvre intéressante ; ils se bornent à administrer au jour le jour les affaires cou-

rantes. A l'opposé de ceux-ci, il existe aussi des Conseils municipaux qui ont une tendance fâcheuse à voir et faire grand, au détriment des finances communales. On ne peut pas nier des cas nombreux de mégalomanie dans beaucoup de petites communes, citons seulement l'exemple de ce maire d'une petite commune de Bretagne qui, étant allé à Paris et ayant été émerveillé par la place Vendôme, voulut, de retour à son pays natal, faire construire immédiatement une place pareille à la place Vendôme.

Il y a eu évidemment des excès dans les dépenses; mais il faut reconnaître que la plupart des dépenses communales ont eu des résultats utiles. La vérité se trouve donc entre l'âpre critique de Taine et une approbation enthousiaste.

CHAPITRE V

Législation comparée

Les nations qui nous entourent ont-elles une législation communale plus libérale que la nôtre ? Une rapide étude des principales législations étrangères va nous le montrer.

§ 1er. — Angleterre

Les principales divisions de l'Angleterre sont le comté, l'union de paroisses, la paroisse, le bourg. Dans chacune de ces divisions la décentralisation est poussée très loin ; en principe ce sont les assemblées locales qui gèrent tous les intérêts locaux. En général le mandat des élus est renouvelable tous les ans. Cependant tout le

monde n'est pas électeur comme en France et par conséquent la décentralisation semble avoir moins de danger que chez nous, le choix des élus étant mieux fait. Ces dernières années, à la suite de réformes électorales qui ont agrandi le nombre des électeurs anglais, beaucoup d'hommes politiques ont demandé des lois de centralisation. Mais l'opinion générale a été contre cette tendance centralisatrice.

Qu'il nous suffise à cet effet de citer les paroles prononcées par M. Gladstone : « Si je voulais susciter une révolution en Angleterre, je réclamerais d'abord la centralisation administrative. Le jour où la responsabilité de tout ce qui va mal sur un point quelconque du royaume s'élèverait jusqu'au gouvernement, il se produirait un mécontentement et un poids d'impopularité qui entraîneraient bientôt aux abîmes le trône et toutes nos institutions. J'ai la conviction la plus profonde que la tranquillité de ce pays dépend du très grand nombre de personnes qui prennent part, jusque dans la plus humble paroisse, à l'administration des affaires, et que c'est aux magistrats locaux, aux jurés, aux membres des comités et des bureaux pour les pauvres, pour le pesage, pour l'éclairage, pour les taxes, pour la salubrité, etc., que nous devons continuer à demander la paix et la bonne direction intérieure.

» Le succès merveilleux de la race anglo-saxonne

en Europe et dans le monde entier a pour cause originelle cette condition propre du self-gouvernement, qui impose incessamment à chacun des devoirs, des labeurs et des responsabilités publics (1). »

L'Angleterre donc ne veut à aucun prix de la centralisation.

§ 2. — **Autriche-Hongrie**

L'empire d'Autriche, au point de vue administratif, est subdivisé en communes, provinces, cercles.

Etudions seulement les communes, puisque c'est ce qui nous intéresse dans notre travail.

Dans les communes nous trouvons un Conseil municipal élu ; à la tête du Conseil municipal un bourgmestre élu par le Conseil, sauf, pour les grandes villes, l'approbation de l'empereur.

Les Conseils municipaux ont des pouvoirs propres et des pouvoirs délégués ; mais les pouvoirs propres sont les plus importants, les pouvoirs délégués n'ayant comme attributions que l'exécution et la publication des lois, la sûreté publique et quelques autres de moindre importance.

---

(1) Ferrand. — Les pays libres.

Mais ce qu'il y a d'intéressant dans le Conseil municipal c'est sa ressemblance avec notre Conseil général au point de vue suivant : Nous savons que le Conseil général francais nomme, dans son sein, une commission départementale pour le remplacer dans l'intervalle des sessions. De même le Conseil municipal autrichien nomme, dans son sein, un comité exécutif pour le remplacer dans l'intervalle des sessions. D'ailleurs, ce comité exécutif est, par rapport au Conseil municipal, beaucoup plus important que la commission départementale française par rapport à son Conseil général. En effet, le comité exécutif exerce toutes les attributions du Conseil municipal.

La Hongrie se compose de provinces ou comitats, de villes libres royales et de villes autonomes. Dans toutes les villes, le Conseil est ainsi composé : la moitié est élue et l'autre moitié se compose des plus imposés. Tout électeur doit savoir lire et écrire.

Les villes autonomes ont évidemment des attributions très larges. Les seules délibérations soumises à la tutelle administrative sont celles concernant les emprunts à contracter, les travaux publics et les suppressions d'emploi ; et encore ces délibérations sont considérées comme approuvées si le gouvernement laisse passer un délai de quarante jours sans répondre. Il y a un comité exécutif, mais il n'est élu par le Conseil que dans

les grandes villes ; dans les petites villes, il est élu par les électeurs.

Les villes non autonomes ont un comité exécutif, élu par le Conseil sur une liste de candidats dressée par une commission spéciale. Ce comité est l'organe exécutif de la ville et, de plus, il a une autorité propre pour certaines affaires fixées par la loi. Les délibérations du Conseil municipal doivent être visées par le suppléant du préfet dans les villes, et par le chef d'arrondissement dans les campagnes.

§ 3. — Belgique

La Belgique jouit d'un système de décentralisation considérable depuis les lois des 20 avril et 30 mars 1836. Ces lois ont d'ailleurs été modifiées par la loi du 30 juin 1842, 1er mars, 31 mars, 13 avril, 1er mai et 26 mai 1848 et enfin 7 mai 1877.

Voici comment est organisée la commune : Nous trouvons d'abord un Conseil municipal élu pour 6 ans et renouvelé par moitié tous les 3 ans ; le système censitaire existe encore en Belgique, mais ici le cens n'est que de 10 francs, et si la commune ne compte que 25 électeurs remplissant les conditions voulues, on ajoute à la liste les plus imposés. La municipalité comprend le bourgmestre et les échevins ; le bourgmestre est

nommé par le roi et peut être pris en dehors du Conseil municipal, mais sur l'avis conforme de la députation permanente (la députation permanente est une institution qui correspond à peu près à notre commission départementale).

Quelles sont les attributions du Conseil municipal? En principe, le Conseil municipal règle tout ce qui touche aux intérêts communaux ; il a des pouvoirs très étendus en matière de police, nomme les employés municipaux, etc. Il passe seul les baux inférieurs à 10.000 francs. Quant aux ventes, échanges, grosses réparations, budget, etc., le Conseil municipal ne peut accomplir ces actes que muni d'une approbation préalable. Qui donnera cette approbation ? C'est la députation permanente, et c'est là un énorme progrès de la décentralisation.

N'oublions pas en effet que cette députation permanente est un corps élu. La tutelle administrative est donc enlevée au pouvoir central pour être donnée à un corps élu. C'est là une réforme qu'on a réclamée à maintes reprises en France et et qu'on obtiendra probablement un jour.

Le Conseil général, en France, remplacerait avantageusement la préfecture pour la tutelle des communes. Les conseillers généraux connaissent mieux en effet que le préfet les localités qu'ils représentent. Le préfet, de par loi, est toujours étranger à la région qu'il administre ;

les conseillers généraux, au contraire, ont, avec les maires, des relations personnelles et souvent indépendantes de leur situation politique. En 1871, lors de la discussion de la loi du 10 août, cette question fut vivement agitée. Comment le contrôle du Conseil général exercé sous la surveillance du préfet, disait-on, ne serait-il pas plus complet, plus facilement accepté par les administrations inférieures élues, plus propres à développer l'esprit public que le contrôle représenté par un seul fonctionnaire chargé d'autres attributions absorbantes, ou plutôt par les agents subalternes et irresponsables auxquels il est obligé d'abandonner l'initiative ?

Pour revenir au système belge, disons que le gouvernement de la province, représentant du pouvoir central, peut bien suspendre le Conseil, mais c'est la députation qui décide du maintien de cette suspension.

§ 4. — Espagne

L'Espagne, ce beau pays si mal gouverné, est très en retard en matière de décentralisation communale. La loi du 16 décembre 1876 a élargi quelque peu le droit de voter. Les Conseils municipaux nomment leurs alcades, sauf dans les capitales de province, de districts, et dans les

villes qui ont plus de 6.000 habitants où ils sont nommés par le roi parmi les membres du Conseil municipal. Quant aux attributions des Conseils municipaux, elles sont assez mal définies par la loi. La loi parle surtout des chemins ruraux et vicinaux ; si ce sont là les principales attributions des Conseils municipaux espagnols, ces Conseils paraissent s'en acquitter bien mal. Tout le monde sait en effet comment sont entrenus les chemins espagnols.

Le Conseil statue aussi sur l'administration des biens communaux, mais c'est la junte qui s'occupe exclusivement de questions financières. Elle se compose pour moitié de membres du Conseil et pour moitié de contribuables désignés par le sort.

§ 5. — Italie

A l'inverse de l'Espagné, l'Italie est le pays par excellence des libertés communales. Le Conseil municipal, il est vrai, est élu d'après le système censitaire ; mais la somme réclamée est si minime (de 5 francs à 25 francs de contributions directes de toute nature, selon la population des villes) que c'est presque le suffrage universel. Ici encore il y a une commission exécutive (junte) qui siège pendant l'intervalle des sessions du Con-

seil. Quant aux délibérations du Conseil, en principe elles n'ont pas besoin d'approbation, un simple visa suffit : « s'il s'agit d'un objet pour lequel la loi n'a pas expressément déclaré la nécessité de l'approbation, le préfet ou le sous-préfet examine si la déclaration est régulière dans la forme et si elle n'est pas contraire à la loi ». D'ailleurs, si dans le délai de quinze jours le visa n'a pas été donné, la délibération est exécutoire. En outre, sont immédiatement exécutoires « les délibérations d'urgence, dans les cas où l'attente créerait un danger évident, reconnu à la majorité des deux tiers des votants ». Enfin, pour les affaires importantes une approbation préalable est exigée ; remarquons que cette approbation est donnée, non pas par le pouvoir central, mais par la députation provinciale qui est un corps élu.

§ 6. — Prusse

En Prusse, il y a deux organisations différentes, une pour les campagnes et une pour les villes.

Villes. — Les villes ont un Conseil municipal élu et un magistrat ou Conseil exécutif de la commune. Pour être électeur il faut avoir 24 ans et remplir certaines conditions (avoir la libre disposition de son patrimoine, habiter la ville depuis

un an et posséder une habitation ou occuper au moins deux ouvriers, etc.)

Les Conseils municipaux sont élus pour 6 ans et renouvelables par tiers tous les 2 ans.

Le Conseil exécutif comprend un bourgmestre et un adjoint élus pour douze ans, et plusieurs échevins élus pour six ans. Ils sont élus par les représentants municipaux et en dehors du Conseil.

Les attributions du Conseil municipal sont assez importantes ; il vote son budget et les impositions communales. Le Conseil exécutif présidé par le bourgmestre veille à l'exécution des lois, il représente la commune ; il exerce la police rurale, mais par délégation de l'autorité supérieure et sous son contrôle.

Communes rurales. — Ici, chose curieuse, la commune n'est pas obligée d'avoir un Conseil municipal.

Chaque fois que le besoin s'en fait sentir, les électeurs se réunissent en assemblée générale, laquelle tient lieu de Conseil municipal.

Pour être électeur il faut être chef de famille ou posséder un domaine rural. Les femmes célibataires ont le droit de se faire remplacer par un électeur qu'elles choisissent.

Le comité exécutif se compose du maire et de deux échevins. Le maire administre la commune, il est officier de l'état civil et le pouvoir central lui délègue l'exercice de la police. Il est élu pour

6 ans par le Conseil municipal s'il y en a un, ou, s'il n'y en a pas, par l'assemblée générale des électeurs.

§ 7. — Russie

En Russie, comme en Prusse, il y a une organisation spéciale pour les communes rurales et une pour les villes.

Les communes rurales sont régies par un acte de 1861. On sait que jusqu'en 1861 les seigneurs étaient tout puissants en Russie ; mais aujourd'hui les communes ont certaines libertés ; leur administration se compose de l'assemblée générale des chefs de famille ; cette assemblée nomme un président qu'on appelle le staroste (disons toutefois qu'il y a encore en Russie des terres qui n'ont pas été rachetées par les communes ; ces terres appartiennent au seigneur et par conséquent l'assemblée de la commune n'a pas à s'en occuper).

L'assemblée a pour attribution essentielle de partager les terres rachetées entre les foyers et cela à des époques périodiques (1). (Cette attribu-

(1) La propriété attribuée par l'acte d'émancipation de 1861 aax paysans affranchis est demeurée une propriété collective ; l'administration de la communauté de village ou *mir* a donc avant tout pour objet la gestion de la propriété commune.

tion ressemble à celle qu'ont certaines communes du Nord de la France de distribuer les portions ménagères aux nouveaux mariés.) Les décisions de l'assemblée sont toujours soumises au contrôle de la commission du district.

Le staroste expédie les affaires de la commune; il a la surveillance des écoles s'il en existe dans la commune, et veille au bon entretien des routes et des chemins vicinaux. Il a le droit de prononcer des peines.

Villes. — Dans les villes, nous trouvons un Conseil élu pour 4 ans ; le Conseil municipal élit ensuite une commission exécutive composée du maire et d'au moins trois membres, sauf dans les petites villes où le maire forme à lui seul la commission exécutive. Pour être électeur, il faut avoir 25 ans, deux ans de résidence dans la ville et y posséder un immeuble. Le Conseil a des attributions assez larges ; il administre en général les affaires de la ville, il élit tous les fonctionnaires municipaux et a des pouvoirs très étendus en matière d'impôts ; quant au budget, il est préparé annuellement par le maire et le Conseil doit l'approuver. Ce budget est ensuite communiqué au gouverneur qui a un pouvoir de contrôle très sérieux. Le Conseil réglemente obligatoirement pour les habitants l'entretien des rues, des abattoirs, il a la surveillance des foires

et marchés, etc. Enfin, il peut autoriser des emprunts et accepter des donations.

On dirait, d'après ce rapide aperçu, que la Russie est un pays assez décentralisé, malheureusement il n'en est rien. Par différents ukases, le tzar s'est en effet réservé : « 1° le droit d'annuler les votes ou les actes locaux préjudiciables à l'État ; 2° le droit d'imposer d'office, pour certaines dépenses, les diverses circonscriptions ; 3° le droit d'approuver ou de repousser les élections des maires et présidents des comités permanents, de proposer au service de la police, partout où il le croirait nécessaire, des agents centraux, d'instituer dans les provinces et même dans quelques grandes villes des tribunaux ou comités chargés de résoudre les conflits qui pourraient s'élever entre les représentants de l'autorité souveraine et des élus. »

Nous venons de passer en revue les principaux pays d'Europe. Les législations communales de ces pays diffèrent en général de celle de la France par deux points essentiels : 1° en France le maire est seul chargé des actes d'exécution relatifs à la gestion des affaires communales. Dans beaucoup d'autres pays au contraire le pouvoir exécutif est confié non à un seul, mais à plusieurs ; 2° en France, la tutelle administrative est exercée par le pouvoir central ; or nous avons vu tel pays où la tutelle est exercée par un corps élu.

Ce sont là deux caractères inconnus dans la législation française ; peut-être serait-il utile de les étudier chez nos voisins et d'en essayer l'adaptation à notre organisation.

CONCLUSION

La décentralisation, avons-nous dit, est une liberté, elle a toujours suivi le sort des autres libertés. On pourrait tracer concurremment l'histoire de la décentralisation et celle des autres libertés ; les vicissitudes seraient les mêmes, les progrès et les reculs les mêmes. Prenons comme exemple la liberté de la presse.

Sous l'ancien régime la liberté de la presse et la décentralisation n'existaient qu'à l'état de privilège. La règle, le droit commun, si l'on peut dire, sont l'interdiction d'imprimer sans autorisation et la centralisation absolue : subdélégués, intendants, contrôleur des finances, ce sont là les degrés de la hiérarchie administrative et ce sont là les fonctionnaires d'où dépend toute la vie communale.

Tocqueville a très bien démontré que la centralisation administrative date de l'ancien régime et

qu'elle était aux XVII[e] et XVIII[e] siècles aussi étroite qu'au commencement du XIX[e]. Les communes, pour tous les actes de leur vie civile, sont soumises à l'intendant ; celui-ci est le maître absolu de l'administration dans les provinces ; il a peu à peu attiré à lui le contrôle, nous dirions aujourd'hui la tutelle, de tous les établissements publics de sa généralité. On sait la parole de Law, rapportée par d'Argenson : « Jamais je n'aurais cru ce que j'ai vu quand j'étais contrôleur des finances. Sachez que ce royaume de France est gouverné par trente intendants ; vous n'avez ni Parlement, ni Etat, ni gouverneur ; ce sont trente maîtres des requêtes commis aux provinces, de qui dépendent le bonheur ou le malheur de ces provinces, leur abondance ou leur stérilité. »

S'administrer soi-même, c'est pour une ville un privilège parfois difficilement obtenu et souvent facilement enlevé, comme pour un écrivain faire paraître un ouvrage ou imprimer un journal.

Au début de la Révolution, la décentralisation est complète, de même qu'est absolue la liberté de la presse. On accorde aux autorités locales élues capacité non seulement pour administrer les intérêts locaux, mais même les affaires présentant un intérêt général pour la nation ; la police est notamment un service exclusivement municipal : c'est l'anarchie. Aussi cet état de choses ne dure-t-il pas longtemps. La Convention et le

Directoire suppriment la liberté de la presse, et ils envoient dans les départements des commissaires délégués investis d'un pouvoir considérable et presque sans limites sur les autorités locales.

Ce régime de compression est porté à son comble sous l'Empire. Ce n'est pas assez de dire que la presse n'est pas libre. L'empereur va jusqu'à soutenir que les produits des journaux ne peuvent être considérés comme une propriété privée qu'en conséquence d'une concession expresse faite par l'empereur ; par suite il détermine restrictivement les journaux qui peuvent paraître et il les confisque s'ils lui déplaisent. Même sort est réservé à la décentralisation ; la loi du 28 pluviôse an VIII la fait complètement disparaître.

Il y a bien des autorités locales, mais pendant tout l'Empire le Conseil municipal n'est élu qu'en apparence et le maire est directement et librement nommé par l'empereur ; d'ailleurs la municipalité n'a aucune ressource dont elle puisse disposer, aucun pouvoir propre, même sur les affaires locales.

Sous la Restauration, un premier progrès est fait. A deux reprises, en 1819 et en 1828, la presse est soumise à un régime beaucoup moins sévère ; d'autre part les Conseils muni-

cipaux sont véritablement élus, mais par un collège électoral restreint.

Ce progrès s'accentue sous la monarchie de juillet ; la Charte de 1830 restaure presque complètement la liberté de la presse, et les lois de 1835 qui restreignent cette liberté se montrent en somme modérées. Parallèlement, en 1831, la loi du 23 mars décide que le maire ne sera plus nommé que parmi les membres du Conseil municipal, et celui-ci est élu par un collège électoral plus étendu ; et la loi du 18 juillet 1837 accorde au Conseil municipal un certain pouvoir de décision.

Sous la seconde République, la presse est d'abord complètement libre, mais cette liberté est soumise à quelques restrictions, mais très légères et qui sont très peu gênantes. Quant aux Conseils municipaux, ils sont pour la première fois en France nommés par le suffrage universel, et ils reçoivent le droit, sauf dans les grandes villes, d'élire le maire.

Le second empire marqua un recul, notable surtout en ce qui concerne la liberté de la presse parce que cette liberté avait fait de plus rapides progrès que la décentralisation. La presse est soumise à un régime extrêmement sévère, dans lequel toutes les rigueurs possibles sont accumulées (autorisation nécessaire pour fonder un journal, impôts très lourds, cautionnement très fort,

compétence du tribunal correctionnel pour les délits de presse, suspension et même suppression possible d'un journal par l'autorité administrative). Mais la décentralisation, quoique moins avancée, subit aussi un recul ; la loi du 5 mai 1855 donna au gouvernement le droit de nommer le maire, même en dehors du Conseil municipal, et lui permit de faire indéfiniment administrer la commune pendant la suspension du Conseil municipal, par une commission administrative ayant les mêmes pouvoirs qu'un Conseil élu.

A la fin de l'Empire, le régime de la presse perd un peu de sa sévérité, et la loi du 28 juillet 1867 augmente très notablement le nombre de délibérations définitives des Conseils municipaux. Enfin les lois du 19 juillet 1881 et du 5 avril 1884 fondent l'une le régime actuel de la presse, et l'autre le régime actuel de la vie des communes, l'une et l'autre loi d'ailleurs s'étant nettement orientées vers une plus grande liberté, et de la presse, et des autorités locales.

Ce régime de 1881-1884, quoique formant la base de la législation actuelle, n'a pas été sans subir quelques modifications restrictives de liberté. On a vu, au cours des pages qui précèdent, que, depuis 1884, et surtout dans ces dernières années, il s'est manifesté une tendance très accentuée vers plus de centralisation ; on se rappelle d'autre part qu'en 1893 et 1894, deux lois ont soustrait au jury

et ont soumis au tribunal correctionnel un certain nombre de délits de presse (outrages aux chefs d'Etat étrangers, menées anarchistes).

Enfin, de même que la tendance de la future législation communale semble devoir être d'accroître les pouvoirs de l'autorité centrale sur les communes, — donc de restreindre l'œuvre décentralisatrice de 1884, — de même il est fortement question aujourd'hui de restreindre un peu la liberté de la presse telle qu'elle a été fondée en 1881 ; il existe notamment une proposition Violette, qui a pour but d'interdire aux journaux certains récits de crimes passionnels.

La décentralisation, comme toutes les libertés, a tous les avantages et tous les inconvénients ; pour la comparer encore à la presse, elle est à la fois ce qu'il y a de meilleur et ce qu'il y a de pire. Le problème de la décentralisation, dit M. Barthélemy, est un problème d'équilibre à trouver. La solution consiste à trouver entre ces deux extrêmes, le despotisme et l'anarchie, cette moyenne qui est l'ordre.

C'est parce que la décentralisation est une liberté qu'il ne faut pas la pousser jusqu'au point où elle dégénèrerait en licence. Il faut avoir vécu à Paris, dit M. Barthélemy, pour ignorer ce que c'est la tyrannie au village. « Combien de commerçants, d'industriels, ont été heureux de trouver dans la préfecture un appui contre l'administra-

tion, prétendue paternelle, des municipalités ! » Il ne faut donc pas, sous prétexte de satisfaire la logique verbale, renverser les bases d'un système administratif qui a ses racines dans un lointain passé.

Il est vrai que, pour beaucoup de gens, cette ancienneté de notre système administratif est un vice irrémédiable. On ne peut pas comprendre, dit-on, qu'il subsiste, sous la République, un système administratif qui a pris naissance sous les rois de France et qui a été organisé par un empereur ! Pour beaucoup de républicains, ce fait que la centralisation date de l'Empire suffit à la condamner.

C'est là une condamnation un peu hâtive et bien mal motivée. En premier lieu, il n'est pas bien exact d'affirmer que notre système administratif actuel a été établi sous l'Empire. Sans doute, et pour un observateur superficiel, rien ne paraît avoir été changé dans l'organisation impériale ; les cadres et la hiérarchie de l'administration sont restés les mêmes ; mais, sous des apparences identiques, quels changements profonds ont été réalisés ! En ce qui concerne spécialement la commune, il est vrai que les cadres sont les mêmes : maire et Conseil municipal, le nom, sinon la chose, date de l'Empire.

Mais peut-on comparer la situation actuelle des maires avec ce qu'elle était sous l'Empire ? Sous

l'Empire, le maire était nommé par l'administration, parmi les notables de la commune qui paraissaient le plus fidèlement attachés au régime napoléonien ; devant son autorité à l'investiture unique du préfet, il était son serviteur de tous les instants ; il n'était dans la commune, sous peine de révocation immédiate, que le reflet plus ou moins coloré de la personnalité du préfet.

Le Conseil municipal, dont les membres étaient à peu près librement choisis par l'administration n'avaient aucun pouvoir propre, aucune ressource particulière ; son rôle se bornait à l'émission de vœux dont l'administration ne tenait compte qu'autant que leur réalisation rentrait dans ses vues.

Aujourd'hui, au contraire, le maire est élu par le Conseil municipal, il existe toute une catégorie de ses actes dont l'administration ne peut que contester la légalité ; il représente véritablement la commune ; il passe, sauf l'approbation de l'administration, tous les contrats ; il nomme aux emplois communaux ; il fait librement des règlements de police.

Le Conseil municipal est élu au suffrage universel ; il règle par ses délibérations, en principe définitives, les affaires de la commune ; des ressources spéciales, sous certaines conditions, sont à sa disposition, il lui est permis de faire œuvre

personnelle, et il administre réellement le patrimoine communal.

Il n'est donc pas exact de dire que le régime actuel de centralisation a été établi sous l'Empire ; il date de l'Empire, mais il a subi depuis de si profondes modifications, qu'il a pris un caractère tout autre et qu'il est véritablement impossible d'adresser au régime actuel les mêmes reproches qu'au régime impérial.

Il est exact cependant que le régime actuel porte encore les marques de celui qui l'a organisé et qu'il a encore un certain aspect napoléonien. Qu'importe ? Il ne faut pas voir un abîme entre la République et la monarchie. Si la République peut user d'une institution impériale, elle doit s'en servir si elle y trouve un avantage. Ce n'est pas sur ses origines qu'il faut condamner une institution, mais sur ses effets.

Comment donc, d'après ses effets, doit-on juger le régime administratif actuel de la commune ? Il semble que la tendance décentralisatrice doive être enrayée : il y a un point de la décentralisation où il faut revenir en arrière et un point où il faut s'arrêter.

Il faut revenir en arrière pour la décentralisation de la police. La police municipale est en général impuissante. La statistique de l'activité des gardes champêtres est, à cet égard, très instructive.

Il y a progression croissante des délits ruraux ; or les gardes champêtres dressent chacun en moyenne un procès-verbal tous les quatre ans. En mettant à 400 francs le traitement annuel d'un garde champêtre, la commune a versé 1600 francs pour chaque procès-verbal dressé. Les maires se sont montrés incapables de collaborer avec l'Etat à la recherche des infractions ; ils sont trop près des citoyens, ils ont pour eux dans leur ensemble des sentiments trop paternels. La sécurité publique est encore plus précieuse que la décentralisation ; que l'Etat en prenne énergiquement la responsabilité. Des progrès sérieux ont été faits dans cette voie par la substitution de la police d'État à la police municipale à Marseille, par la création de brigades mobiles. Les brigades mobiles ont déjà rendu de grands services ; c'est grâce à elles qu'on a pu arrêter des bandits redoutables dans le département de la Drôme. Ces progrès doivent être continués ; la police sera d'Etat ou ne sera pas.

Il faut, d'autre part, s'arrêter de décentraliser en ce qui concerne les libertés financières des localités ; il faut sur ce point opposer une fin de non-recevoir absolue aux revendications décentralisatrices. D'après la « situation financière des communes » (publication du ministère de l'Intérieur), les dépenses ordinaires des communes, de 730.389.000 francs en 1899, sont montées en

1908 à 880.859.000 francs, soit une augmentation de 20 %. En 1898, la dette communale s'élevait à 3.682 millions ; en 1907, elle a atteint 4.166 millions ; en dix ans, la dette communale s'est donc accrue de 500 millions. En 1905, les centimes additionnels départementaux et communaux s'élevaient à 229 dans l'Aude, 255 dans la Savoie, 263 dans la Haute-Savoie, 356 dans la Corse. Dans un village de Corse, un menuisier paie 300 francs de loyer ; il doit à l'État 16 francs de patente, mais avec les centimes additionnels sa patente s'élève à 159 francs. — Et les communes ne sont pas libres d'imposer ou d'emprunter ! Mais que feraient-elles donc si elles jouissaient de leur pleine liberté ?

On dira sans doute que cet accroissement des dépenses locales est dû à la politique interventionniste de l'Etat, par conséquent à la centralisation. Cela n'est vrai qu'en partie. Cet accroissement provient surtout d'une gestion défectueuse des finances locales, du gaspillage, des dépenses abusives, des prodigalités excessives.

En tout cas, on n'aperçoit nullement la nécessité de permettre aux assemblées locales de venir ajouter leur action spoliatrice à celle de l'Etat. En toute équité, une assemblée locale ne devrait pas pouvoir engager les finances qu'elle gère pour plus de temps que la durée de son mandat. Un

Conseil municipal, par exemple ne devrait pas engager des dépenses pour plus de quatre ans.

Or le Conseil municipal peut engager la commune pour trente ans. Cette latitude est sûrement largement suffisante.

En matière décentralisatrice, il faut agir progressivement ; on doit éviter les réformes radicales, les changements brusques. Une institution n'est solide que si elle a de fortes racines dans le passé.

« La France, centralisée par Louis XIV, aspirait surtout à la liberté ; par inexpérience, elle se précipita tout de suite aux extrêmes et tomba dans l'anarchie révolutionnaire ; puis elle ne réclama plus que l'ordre. Bonaparte enserra étroitement la France dans l'appareil de la centralisation consulaire. Instruite par l'expérience, la France eut la sagesse, ou simplement la chance de ne pas chercher à se dégager des liens de la centralisation consulaire dans une brusque convulsion qui aurait pu être fatale. Elle se délia progressivement...

...La leçon pour l'avenir se dégage des faits : Louis XVI, volontairement ou non, avait commencé à desserrer progressivement les liens étroits formés par ses prédécesseurs. La France voulut tout de suite toute la liberté. Cela la conduisit dix ans plus tard au despotisme impérial. Les divers régimes ont repris ensuite les procédés de Louis XVI. C'est par là que ces gouvernements

ont pu arriver à la liberté relative dont nous jouissons. Il faut donc éviter de précipiter la France de cette liberté relative dans une liberté absolue ; il faut la faire approcher de cette liberté absolue, mais sans jamais l'atteindre (1).»

---

(1) Notes prises au cours de doctorat de M. Barthélemy.

BIBLIOGRAPHIE

Aucoc. — Controverses sur la décentralisation.

Barthélemy. — Cours de doctorat sur « La décentralisation de la monarchie de juillet à nos jours ».

— Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes.

Béchard. — De l'administration de la France. 2e édition, 1845.

Deschanel. — La centralisation.

Dupont-White. — L'individu et l'Etat.

Ferrand. — Les pays libres.

— Institutions administratives en France et à l'étranger.

Hauriou. — Droit administratif.

Luchaire. — Les communes françaises.

Marcère (de). — La décentralisation.

Moreau. — Du règlement administratif.

Morgand. — La loi municipale.

Prévost-Paradol. — La France nouvelle.

Simon (Jules). — Liberté politique.

Taine. — Origines de la France contemporaine.

Tocqueville (De). — La démocratie en Amérique.

Revues

Annuaire de législation étrangère.

Répertoire de législation (Dalloz).

La Grande Revue.

Revue critique de législation et de jurisprudence.

Moniteur officiel.

Journal officiel.

Journaux

Le Temps, La Lanterne, L'Humanité, L'Aurore, Le Journal des Débats, Le Figaro.

Vu : Le Président de la thèse :
Montpellier, le 10 juin 1910.
BREMOND.

Vu : le Doyen :
Montpellier, le 10 juin 1910.
VIGIÉ.

Vu et permis d'imprimer :
Montpellier, le 11 juin 1910.
Le Recteur,
Ant. BENOIST.

TABLE DES MATIÈRES

Pages

INTRODUCTION 7

CHAPITRE PREMIER. — Accroissement de l'indépendance des autorités locales à l'égard du pouvoir central 13

Loi du 8 juillet 1908 17

CHAPITRE II. — Extension depuis 1884 du domaine des attributions municipales 21

§ 1er. — Extension du domaine des attributions municipales au point de vue géographique 24

Des syndicats de communes 27

§ 2. — Extension du domaine des attributions municipales au point de vue fiscal 34

CHAPITRE III. — Extension depuis 1884 des pouvoirs de décision propre des Conseils municipaux, mais augmentation des actes obligatoires pour eux 43

§ 1er. — Diminution des droits du pouvoir central sur les actes des municipalités 44

Pages

1° Des libéralités faites aux communes..... 44

2° Des procès intentés par ou contre les communes 49

3° Du vote des centimes additionnels et des emprunts..... 54

§ 2. — Diminution pour les municipalités de la faculté de s'abstenir..... 59

1° Substitution de l'autorité du pouvoir central à l'autorité des maires..... 61

2° Substitution de l'autorité du pouvoir central à l'autorité des Conseils municipaux 67

Chapitre IV. — Impression d'ensemble sur la législation communale depuis 1884..... 85

Chapitre V. — Législation comparée 105

§ 1er. — Angleterre 105

§ 2. — Autriche-Hongrie 107

§ 3. — Belgique..... 109

§ 4. — Espagne 111

§ 5. — Italie..... 112

§ 6. — Prusse..... 113

§ 7. — Russie 115

Conclusion..... 119

Bibliographie 135

MONTPELLIER. — IMPR. COOPÉRATIVE OUVRIÈRE